



## Politika zaměstnanosti USA v kontextu rozvoje sociálního státu v době New Frontier a Great Society

Zdenka JOHNSON, University of Economics in Prague<sup>1</sup>

### Abstract

*The paper deals with changes in labor market policies during one of the stages of welfare state expansion in the U.S.A. The federal New Deal policy on the labor market in the course of the Great Depression is briefly discussed; specifically, its emphasis on direct state involvement in the form of work creation programs together with unemployment relief. In contrast to this policy, active labor market policies are analysed under the Presidencies of John F. Kennedy and Lyndon B. Johnson. These policies consisted particularly of extension of availability of job training and retraining for the unemployed, the poor, young people, and members of ethnic and racial minorities. Even the passive role of the state was not left out; the minimum wage and unemployment benefits grew and were more accessible to more people. However, reduction of unemployment cannot be ascribed to government measures, since rapid economic growth could have led to this result as well. The study also addresses the relationship between federal spending on welfare and the Vietnam War. While expenditures on both increased in the first two years of Johnson's administration, in 1967 and 1968 more money was directed to defense, partially at the expense of growth in welfare spending.*

### Keywords

*Great Society, labor market policy, New Frontier, unemployment, USA, welfare state.*

**JEL Classification:** I31, I38, J65, N32

<sup>1</sup> Department of Economic History, Faculty of Economics and Public Administration, University of Economics in Prague, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Czech Republic.

[zdenka.jerabkova@vse.cz](mailto:zdenka.jerabkova@vse.cz)

The paper has been prepared as an outcome of the research project IG 503010 *Analysis of Welfare State Development in Central Europe* of the Internal Grant Agency at the University of Economics in Prague.

### 1. Úvod

Pojetí sociálního státu<sup>1</sup> ve Spojených státech amerických se ve srovnání se západoevropskými státy

v mnohém odlišuje. Rozdílné chápání je zapříčiněno nejen jinou mentalitou obyvatel, ale také politickým systémem a v neposlední řadě také jiným historickým a společenským vývojem obou kontinentů. Počátky sociálního státu v Evropě lze vysledovat již v 19. století a na počátku 20. století, kdy se poprvé v Německu a následně i v dalších státech začínaly pokládat základy státu blahobytu ve formě komplexnějšího

<sup>1</sup> O definici sociálního státu (*welfare state*, státu blahobytu) nepadají mezi odborníky jednoznačná shoda. V rámci této stati se pod pojmem sociální stát rozumí sociální systém, který byl vybudován s cílem zajistit adekvátní podmínky pro blahobyt a prosperitu všech svých obyvatel. Tohoto cíle se snaží dosáhnout realizací svých dílčích sociálních politik. Jedním z hlavních nástrojů sociálního státu je redistribuce

prvotních příjmů ve společnosti, z níž pak plynou dávky sociálního zabezpečení.

přístupu státu k různým svízelným situacím v životě člověka, jako je nemoc, ztráta zaměstnání, nemoc, stáří apod. Snaha řešit tyto otázky však zintenzívnila až v době Velké hospodářské krize a byla částečně přerušena druhou světovou válkou. Rozkvět sociálního státu v mnoha demokratických státech Evropy v moderní podobě lze tak zaznamenat po druhé světové válce. S první a druhou ropnou krizí, demografickými pohyby a dalšími problémy se objevilo úsilí o modifikaci welfare state především v důsledku jeho rostoucí finanční náročnosti.

Rovněž v USA se rozvoj sociálního státu uskutečnil v několika vlnách. První z nich se odehrávala v době neutešené hospodářské situace ve 30. letech 20. století a z ní plynoucích negativních sociálních důsledků, zejména chudoby a nezaměstnanosti. Dalším rozhodujícím obdobím byla 60. léta, kdy se welfare state pod vedením prezidentů Johna F. Kennedyho a Lyndona B. Johnsona rozvinul do univerzálnější a systematictější podoby. V následujících desetiletích se stejně jako v Evropě projevil akutní zájem americký sociální stát racionalizovat se záměrem, aby jeho výhody byly dostupné pouze pro ty nejpotřebnější. S těmito proměnami sociálního státu byly úzce spjaty i změny v politice zaměstnanosti. Ačkoli se měnily používané nástroje na trhu práce, cíl zůstával stále stejný – pomoci lidem k zaměstnání, ať už přímým, nebo nepřímým způsobem.

Pouze zlomek dostupné literatury k vývoji sociálního státu v USA v 60. letech komplexně zpracovává úzce specifikovanou oblast sociální politiky – federální politiku na trhu práce. V tomto článku není politika zaměstnanosti analyzována pouze z hlediska jejího vývoje ve vybraném období, ale je posuzována také v kontextu širšího rozvoje sociálního státu v USA, neboť politika zaměstnanosti a její dopady nikdy nejsou izolovány od zbytku sociálních a hospodářskopolitických opatření. Je tomu právě naopak, nastavení aktivní i pasivní politiky zaměstnanosti a jejich výsledky jsou mnohdy výrazně ovlivňovány i dalšími aspekty sociálního státu – bojem s chudobou, zvyšováním vzdělanosti a kvalifikace, zlepšováním zdraví pracovní síly. Nejinak tomu bylo i v případě státu blahobytu v USA v 60. letech.

Cílem článku je zodpovědět na několik otázek. Za prvé, do jaké míry navazovala politika zaměstnanosti v první a druhé polovině 60. let na New Deal Franklina D. Roosevelta, a také jak byla koncepce Velké společnosti ovlivněna výsledky práce prezidenta Kennedyho v sociální oblasti. Za druhé, jak pružně reagovala politika zaměstnanosti 60. let na tehdejší změny v ekonomice a celé společnosti. Jinými slovy, zda byl kladen důraz na její aktivní, nebo pasivní nástroje a zda byla cíleně namířena na určitou skupinu obyvatel – např. Afroameričany, kteří v dané době

získali stejná pracovní práva jako bílí Američané. Poslední tezí je prověření (ne)existence vytěšňovacího efektu mezi výdaji na sociální stát a výdaji na válku ve Vietnamu ve veřejných rozpočtech. Při zpracování odpovědí na tyto otázky je využita metoda deskripce, analýzy a syntézy.

## 2. První vlna rozvoje sociálního státu<sup>2</sup>

Na počátku 30. let americká ekonomika procházela obdobím hluboké deprese spojené s bezprecedentní mírou nezaměstnanosti. V době, kdy se téměř každý čtvrtý Američan řadil mezi nezaměstnané a mnoho z nich bylo ohroženo chudobou a dalšími sociálními negativními jevy, bylo učiněno rozhodnutí vytvořit záchrannou sociální síť, která by tyto problémy dlouhodobě řešila a eventuálně jim i předcházela. Byly provedeny první kroky k založení amerického státu blahobytu. Jeho základem se stal Zákon o sociálním zabezpečení (*Social Security Act*), jenž vstoupil v platnost v roce 1935. Prezident Franklin Delano Roosevelt, který se velmi zasadil o jeho schválení, chtěl učinit státní úřady a federální vládu odpovědné za sociální pomoc potřebným – v dané době za ně byli považováni zejména nezaměstnaní a starší lidé.

Zákon obsahoval programy sociálního pojištění (*social insurance*), sociální pomoci (*social assistance*) a další menší podpůrné sociální programy. Do sociálního pojištění se zahrnovaly sociální příjmy, které dostal člověk ve vymezených životních situacích. Jednalo se o pojištění pro případ nemoci<sup>3</sup> (*sickness insurance*) a invalidity, stáří (*old-age insurance*), úrazu zaměstnance (*workmen's compensation*).<sup>4</sup> Z tohoto pojištění byly vypláceny i důchody pro pozůstalé (*survivor's insurance*) a pojištění v nezaměstnanosti (*unemployment insurance*) (Witte, 1972). Tato část sociálního zabezpečení byla financována většinou z odvodů na sociální zabezpečení (*payroll taxes*), které odváděly jak zaměstnanci ze svých mezd a platů, tak také zaměstnavatelé. Sociální pojištění se netýkalo pracovníků na farmách a v domácnostech. Systém sociálního pojištění byl již ve svých počátcích představován jako analogie se systémem soukromého pojištění, sloužícím jako jeho předloha. Roli hrála

<sup>2</sup> Více k sociálním opatřením v období New Dealu lze nalézt např. v Jansson (1997), Kaplan (1994), Schild (1998), Berkowitz (1991).

<sup>3</sup> Tato dávka se objevila již dříve v rámci tzv. pracovních zákonů schválených v roce 1915. Proto také základy sociálního státu USA lze nalézt v pracovní legislativě a nejnútnejší, spíše charitativní pomoci chudým (Witte, 1972).

<sup>4</sup> Před přijetím zákona o sociálním zabezpečení byla chráněna pojištěním proti úrazu v zaměstnání asi jen třetina pracovní síly a pouze 2 % pracovníků účastnilo penzijního pojištění (Kudrle a Marmor, 1995).

opodstatněná obava, že povinné federální pojištění by nemuselo být americkou společností přijato, protože podle mnohých nebylo slučitelné s jejími základními hodnotami, především osobní odpovědností za svůj ekonomický status, silným individualismem a nezávislostí na veřejných institucích (Lubove, 1972; Schild, 1998).

Programy sociální pomoci, zaměřující se na nejchudší členy společnosti, byly určeny mimo jiné pro starší lidi (*Old-Age Assistance*), slepé osoby (*Aid to the Blind*) a děti v rodinách s jedním rodičem, přičemž se jednoznačně cílilo na vdovy s malými dětmi (*Aid to Dependent Children*, ADC), které takto mohly zůstat doma a pečovat o děti. Pomoc pro děti byla v roce 1950 rozšířena na celou rodinu daného dítěte (*Aid to Families with Dependent Children*, AFDC). Sociální podpora byla financována z daní, přičemž nejdříve na federální úrovni, později na místní a státní úrovni (Noble, 1997). Je třeba zdůraznit, že zdravotní péče a širší spektrum sociálních služeb nebyly až do 60. let v rámci federálních programů nijak široce poskytovány. Přesto během několika let se sociální výdaje staly významnou položkou ve veřejných výdajích. Mezi lety 1933 a 1939 se sociální výdaje všech úrovní vlády zvýšily z asi 200 mil. na téměř 5 mld. dolarů, což v procentuálním vyjádření podílů na celkových výdajích činilo 6,5 % a 27,1 % (Schild, 1998). V důsledku nepříznivého vývoje ekonomiky i nedostatku na příjmové straně federálního rozpočtu se nárůst sociálních výdajů promítl do prudkého nárůstu zadlužení státu.

Sociální dávky nebyly stanoveny centrálně, ale každý stát USA si vlastním zákonem upravoval výši a podmínky poskytování dávek. Dávky v jižních, chudých státech jako Mississippi či Louisiana byly nižší ve srovnání s dávkami v severních, bohatších státech. Roli hrála také početnější masa chudých příslušníků minorit na jihu, tudíž na sociální dávky měl nárok větší počet příjemců. Tato skutečnost vyústila v mohutnou migraci obyvatel, pracovní síly, především Afroameričanů, z jihu směrem na sever. Tato migrační vlna kulminovala ve 40. a 50. letech, v 60. letech oslabovala.

V rámci opatření New Dealu byla velmi významná politika zaměřená na trh práce. Nedostatečné využití pracovní síly bylo jedním z palčivých problémů 30. let. Roosevelt cílil svoji politiku zaměstnanosti na přímé vytváření pracovních míst v rámci pracovních programů nebo na podporu zaměstnávání v soukromém sektoru prostřednictvím různých pobídek. Politika zaměstnanosti tak byla v období New Dealu v prvních letech aktivní. Mezi její nástroje se zahrnovaly různorodé programy, z nichž je zde uvedeno pouze několik. Například pomocí *Civilian Works Administration* (CWA) se nabízela pro méně kvalifi-

kované práce v knihovnách, na veřejných prostranstvích apod. Po zrušení CWA se její nástupkyní stala nejrozsáhlejší pracovní agentura New Dealu – *Works Progress Administration* (WPA). Tato agentura zprostředkovala statisíce pracovních míst většinou manuální povahy. Byly zakládány také pracovní tábory – *Civilian Conservation Camps* – pro mladé muže mezi 18 a 25 lety. Důraz byl také prostřednictvím instituce Správa veřejných prací (*Public Works Administration*) kladen na státem financovanou výstavbu dopravní infrastruktury, veřejných budov aj. Fungovaly i místní projekty, např. Správa údolí řeky Tennessee (*Tennessee Valley Authority*), která se specializovala mimo jiné na výstavbu přehrad a elektráren a následnou distribuci elektrické energie.

Stát tak poskytoval zaměstnání v průměru 25–30 % nezaměstnaných mezi lety 1935–1940 (Noble, 1997). Jelikož bylo množství pracovních míst a mzdové zdroje limitovány, do veřejných programů mohl být zapsán pouze jeden nezaměstnaný člen rodiny, což znevýhodňovalo ženy a velké rodiny. Například WPA stejně jako CWA neměla k dispozici dostatečné zdroje, aby mohla efektivněji zasáhnout na trhu práce. WPA poskytla práci asi 3 mil. nezaměstnaných, ačkoli vhodných kandidátů bylo až třikrát více (Noble, 1997). Činnost těchto prací zprostředkujících organizací byla postupně do roku 1943 z rozpočtových důvodů i z důvodu větší poptávky po práci a poklesu nezaměstnanosti utlumována. Například v roce 1939 WPA propustila z nařízení Kongresu všechny pracovníky, kteří pro ni pracovali déle jak 18 měsíců. Byly uskutečněny také kroky týkající pracovních podmínek – v roce 1938 byla díky Zákonu o slušných pracovních podmínkách (*Fair Labor Standards Act*) mimo jiné zakázána dětská práce, poprvé stanovena hodinová minimální mzda a maximálně možný počet odpracovaných hodin týdně.<sup>5</sup>

Roosevelt významným způsobem změnil americkou sociální politiku, pokud bylo možné o komplexním přístupu k sociální politice na federální úrovni před Zákonem o sociálním zabezpečení vůbec hovořit.<sup>6</sup> Péče o sociálně potřebné do té doby spočívala spíše na vládách na státní úrovni, místních charitativních organizacích a elementárním fungování občanské společnosti. Roosevelt věřil, že federální vláda by

<sup>5</sup> Tato opatření byla zavedena již dříve v roce 1933 v rámci Zákona o národní průmyslové obnově (*National Industry Recovery Act*), ovšem byla následně spolu se zákonem o tří roky později zrušena bez náhrady.

<sup>6</sup> Je třeba upozornit, že mnoho izolovaných pro-sociálních opatření (i na trhu práce) bylo učiněno již dříve, v éře progresivismu či v první polovině 20. let 20. století. Ovšem ta netvořila ucelený systém a mnohdy ani neplatila na federální úrovni či ve všech státech USA.

měla hrát novou, intenzivní a stálou roli v dlouhodobém zajišťování sociálních jistot, ovšem v okamžité pomoci (viz programy pracovních míst) se měl stát angažovat pouze dočasně a omezeně (Kaplan, 1994; Otis, 2003). Nové sociální zabezpečení poskytovalo částečnou záruku příjmu rodinám dělníků a minimální záchrannou síť pro chudé ve městech i na venkově. New Deal však neřešil mnoho dalších sociálních otázek. Například neobsahoval zdravotní, vzdělávací politiku či politiku bydlení. Tyto problémy byly řešeny až o třicet let později.

### 3. Stagnace 40. a 50. let

V širším pohledu nebyla poválečná léta pro další impulsy v rozvoji sociálního státu příznivá, spíše se role (sociálního) státu v životě Američanů stabilizovala. Důvody byly v podstatě čistě politické. Po druhé světové válce republikáni obsadili jak Kongres, tak Senát a expanzivnější opatření v sociálních výdajích nebyla politicky průchodná. Ač byl první poválečný prezident Harry S. Truman z demokratické strany, stavěl se jako většina Američanů proti další kumulaci deficitů federálního rozpočtu, které by mohly plynout z dalšího růstu sociálního státu.

Na druhou stranu se téměř ihned po svém nástupu do funkce pokusil prosadit některé ze sociálních návrhů, na nichž byla postavena jeho koncepce Slušného údělu (*Fair Deal*). Mezi ně patřily zejména veřejné zdravotní pojištění a národní zdravotní péče, výstavba domů, zvýšení minimální mzdy či rozšíření sociálního zabezpečení. Zatímco Kongres poslední tři jmenované návrhy v modifikované podobě přijal, první dva nikoli. Spojené státy americké tak zůstaly jedinou z vyspělých zemí, kde neexistovalo všeobecné zdravotní pojištění. Konzervativní koalice blokovala i důležitá opatření v oblasti občanských práv a federální podpory vzdělávání ve veřejných vzdělávacích institucích.

Těsně po druhé světové válce se mezi stoupenci sociálních výhod a vysoké zaměstnanosti začaly objevovat názory, že je třeba stát zavázat zákonem k udržování plné zaměstnanosti a eventuálně také výdaji (i sociálními) suplovat výpadek vojenských zakázek státu, aby se předešlo hospodářské krizi. Svou roli sehrály rovněž zkušenosti z Velké hospodářské krize. Snahy vyvrcholily přijetím Zákona o zaměstnanosti (*Employment Act*) z roku 1946, který poprvé definoval makroekonomické cíle americké hospodářské politiky. Konkrétně se jednalo o závazek federální vlády k podpoře maximální zaměstnanosti<sup>7</sup>, výroby

a kupní síly. V jeho znění však nelze nalézt povinnost používat nástroje expanzivní fiskální politiky či eventuálně zvyšovat sociální výdaje, pokud by byla míra nezaměstnanosti vysoká.

V 50. letech již byly priority země silně ovlivněny rozpoutanou studenou válkou, což se projevilo i ve federálním rozpočtu. Více jak 75 % výdajů státu bylo určeno armádě nebo s ní bylo určitým způsobem spjato (Jansson, 1997). Tyto finanční zdroje pak samozřejmě nemohly být použity v jiných oblastech, např. v sociálním zabezpečení. Na straně příjmů došlo ke snižování daní, což dále krátilo finanční možnosti státu. Republikánský prezident Dwight Eisenhower se nemínil výrazněji odchýlit od republikánské ideologie a začít preferovat další rozvoj sociálního státu. Nicméně nebyla rušena existující opatření v sociálním systému, dokonce došlo ke zvýšení minimální mzdy a provedeny kroky k podpoře dobrovolného zdravotního pojištění. Federální vláda se angažovala ve zlepšování dopravní infrastruktury.

V této době se již začaly projevovat animozity Američanů vůči sociálnímu systému. Především se diskutovalo pomoci pro rodiny s nezaopatřenými dětmi (AFDC), jelikož poprvé v roce 1957 bylo na tuto dávku vynaloženo více financí než na jakýkoli jiný sociální program. Dříve byly nejnákladnější položkou starobní důchody (Berkowitz, 1991). AFDC, jak již bylo řečeno, byla dávka primárně určená pro nezaopatřené děti z neúplných rodin (zpravidla s ovdovělou matkou). V 50. letech však většina matek příjemců byly ženy Afroameričanky, které nebyly vdovy a většinou ani nikdy nebyly vdané.<sup>8</sup> Navíc případů *rodin* s mimomanželskými dětmi dále přibývalo. I v návaznosti na tuto skutečnost se lokálně pokoušela některá města omezit a ztížit pobírání sociálních dávek vybraným skupinám obyvatelstva.

### 4. Druhá vlna rozvoje sociálního státu – období New Frontier

Na přelomu 50. a 60. let se americké ekonomice nedařilo tak jako jiným státům zažívajícím období hospodářské prosperity. V 50. letech USA prošly dvěma recesemi, které zapříčinily dlouhodobě vyšší nezaměstnanost. Proto se za demokratického prezidenta Johna F. Kennedyho staly hospodářský růst a nezaměstnanost jedním z klíčových ekonomických témat. V roce 1961 došlo k obnovení hospodářského růstu, který trval bez přestávky až do roku 1965. Ne všechny vrstvy americké společnosti však z ekono-

<sup>7</sup> Původní návrh tohoto zákona – Zákon o plné zaměstnanosti (*Full Employment Act*) – dokonce garantoval každému americkému občanovi právo na adekvátní, slušně placenou

práci. Tato část však byla z návrhu vypuštěna a zákon byl přejmenován.

<sup>8</sup> V roce 1951 byla téměř čtvrtina matek pobírajících AFDC svobodných, vdov bylo pouze 13 % (Tanner, 1996).



mického rozkvětu profitovaly. Zatímco se o 60. letech hovořilo jako o období americké konzumní společnosti, zhruba čtvrtina obyvatel země se nacházela v chudobě.<sup>9</sup> Dávky sociálního zabezpečení podle mnohých neposkytovaly dostatečnou ochranu proti chudobě ani těm nejpotřebnějším. Ženy, které se rozhodly pracovat, byly v mnohém znevýhodněny v zaměstnání, většinou pobíraly mnohem nižší mzdy než muži a nebyla jim poskytována pomoc v péči o děti. Mnozí z pracovníků postrádali soukromé zdravotní pojištění, a jestliže se stali dlouhodobě nemocnými nebo museli delší dobu pobývat v pracovní neschopnosti, byli odkázáni na charitativní činnost nemocnic nebo pomoc vlastní rodiny.

Zrychlující se tempo růstu americké ekonomiky se nedostatečně neodráželo na míře nezaměstnanosti, resp. ta neklesala podle očekávání (Harris, 1964). V roce nástupu Kennedyho do funkce prezidenta činila míra nezaměstnanosti téměř 7 %, v následujících dvou letech pak oscilovala okolo 5,5 %. Průměry měr nezaměstnanosti, stejně jako dalších ukazatelů trhu práce, v rámci funkčních období jednotlivých prezidentů poskytuje tabulka 1. Teprve až za prezidenta Johnsona se míra nezaměstnanosti přiblížila přirozené míře nezaměstnanosti, tedy plné zaměstnanosti na úrovni 4 %.<sup>10</sup> V prvních měsících Johnsonovy vlády od února 1964 do července 1965 se snížila z 5,4 % na 4,4 % a koncem roku 1965 se dokonce ocitla pod 4 % (Helsing, 2000; Harris, 1964).

Mezi nezaměstnaností nejohroženější skupiny patřili nízkokvalifikovaní, manuální pracovníci pracující ve vybraných průmyslových odvětvích, Američané

jiné než bílé pleti<sup>11</sup> či mladí lidé vstupující na pracovní trh. Tyto skupiny tvořily až 43 % pracovní síly a až 55 % nezaměstnaných. Samozřejmě se pravděpodobnost nezaměstnanosti zvyšovala, jestliže se jednalo o kombinaci těchto charakteristik. Strukturálně se nezaměstnanost nejvíce týkala odvětví, ve kterých byla zaváděna automatizace a robotizace, a dále v odvětvích vyrábějících energii, uhelných dolech či železnicích. Nezaměstnaní ovšem lidé nezůstávali příliš dlouho, v roce 1962 téměř polovina nezaměstnaných byla bez práce méně jak čtyři týdny, téměř tři čtvrtiny méně jak čtyřicet týdnů (Harris, 1964). Ačkoli byla flexibilita pracovní síly z tohoto pohledu poměrně vysoká, postupně docházelo k prodlužování doby nezaměstnanosti.<sup>12</sup>

Problém nezaměstnanosti byl velmi úzce spojen s chudobou. Na počátku 60. let došlo ke *znovuobjevení* chudoby, což přineslo dalekosáhlé politické i ekonomické důsledky.<sup>13</sup> V otázce chudoby Kenne-

<sup>11</sup> Od 40. let se nezaměstnanost mezi Američany jiné než bílé pleti více než zdvojnásobila.

<sup>12</sup> Dobře fungující a flexibilní systém na pracovním trhu USA také částečně substituoval americký sociální stát. Pokud bylo možné poměrně rychle najít odpovídající práci, nebylo třeba poskytovat dlouhodobé sociální dávky, které by nahrazovaly dlouhodobější výpadek pracovního příjmu. V Evropě byla situace poněkud jiná. Pracovní trh nebyl tak flexibilní a sociální dávky podporovaly spíše liknavost při shánění nového pracovního uplatnění. Uchazeč tak mohl čekat na pracovní místo i rok nebo dva (Durlauf a Levy, 2001).

Menší rozsah státu blahobytu v USA dokládá například podíl celkových vládních výdajů na podpory (*subsidies*) a transfery na HDP. V tomto ukazateli Spojené státy dlouhodobě nedosahovaly úrovně vyspělých evropských zemí a pohybovaly se na její polovině. V USA podíly sociálních výdajů na HDP činily 5 % v roce 1960, 7,5 % v roce 1970 a 10,4 % v roce 1980 oproti 10,7 %, 13,2 %, 17, 9 % v zemích Evropy (Alesina, Glaeser, Sacerdote, 2001).

<sup>13</sup> Většinou se v této souvislosti zmiňuje kniha *The Other America*, jejímž autorem byl Michael Harrington, která odstartovala celospolečenskou debatu nad postavením nejchudších sociálních vrstev v USA. Autor v knize tvrdil, že až polovina americké populace žila pod hranicí chudoby. Vesměs se jednalo o starší lidi, nízkokvalifikované, matky samoživitelky a další. Důvodem chudoby byla podle autora nevhodná prvotní distribuce příjmů ve společnosti.

<sup>9</sup> Podle oficiálních zdrojů čtyřčlenná rodina potřebovala v roce 1962 ročně 6 778 dolarů, aby žila v rámci všeobecně přijatého životního standardu, tedy nikoli v relativní chudobě. Jinými slovy si mohla dovolit nákup zboží a služeb, které veřejné mínění v dané době pokládalo za nezbytné ke zdravému a přiměřenému, pohodlnému životu. Střední příjem bělošské rodiny této částky ani zdaleka nedosahoval, činil 6 237 dolarů, u černošské dokonce pouze 3330 dolarů.

<sup>10</sup> Je třeba mít na paměti, že míra nezaměstnanosti standardně vykazuje jisté zpoždění za vývojem reálné ekonomiky, tudíž nelze pokles nezaměstnanosti v období prezidenta Johnsona přisuzovat pouze jeho administrativě.

**Tabulka 1** Vybrané ukazatele trhu práce

	1957–1960	1961–1963	1964–1968	1969–1972
Míra nezaměstnanosti (%)	5,5	6,0	4,2	5,0
Míra participace pracovní síly (%)	59,5	58,9	59,2	60,3
Nezaměstnanost (tis.)	3 763	4 232	3 164	4 206
Zaměstnanost (tis.)	64 378	66 737	72 716	79 525

Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů z *Bureau of Labor Statistics*

dyho administrativa akceptovala její dvě zdůvodnění, která se v dané době diskutovala. První nacházelo problém chudoby v tom, že se chudí orientovali na současnost a nedoceňovali například vzdělání nebo vyšší kvalifikaci jako faktor zvyšující příjem a možnost uplatnění se na pracovním trhu v budoucnu. Druhé vysvětlení bylo strukturalistické. Jeho zastánci tvrdili, že moderní automatizovaná výroba požaduje vyšší kvalifikaci pracovníka, již ale chudí nemohou zaměstnavateli nabídnout, a proto také nemohou získat dobré pracovní místo a naopak obsazují špatně placená pracovní místa s velmi omezenou perspektivou.

Samozřejmě bylo možné takto zdůvodnit i nezaměstnanost, která byla považována zejména za strukturální, eventuálně daná nevhodnou vzdělanostní úrovní nezaměstnaných. Pokračující automatizace a robotizace výroby a odvětvové změny v průmyslu a zemědělství zapříčiňovaly zvyšující se počet nezaměstnaných. Lidé s nízkou kvalifikací a velmi omezenou schopností rekvalifikace nebyli schopni pružně reagovat na měnící se parametry poptávky po pracovní síle ze strany firem. Důvodem nezaměstnanosti byl pak nedostatek vhodných pracovních míst na straně poptávky po práci a nevhodná kvalifikace na straně nabídky práce. Navíc na nabídkové straně docházelo k jejímu prudkému zvyšování, když každým rokem přicházeli na trh práce noví mladí zájemci o práci, ovšem nedostatečně vzdělaní. Z 26 milionů nových mladých pracovníků, kteří přišli na pracovní trh v průběhu 60. let, zhruba jedna čtvrtina nedosáhla středoškolského vzdělání (Harris, 1964). Mezi lety 1950 a 1960 se pracovní síla zvětšila o více jak desetinu, v následujícím desetiletí to bylo o téměř pětinu. Takový nárůst nutně vytvořil převis nabídky na trhu práce. Potenciál tento převis dostatečně absorbovat mohla mít pouze velmi silná ekonomika s dostatečně pružným trhem práce.

Přijetí obou zdůvodnění chudoby a nezaměstnanosti pak znamenalo, že plošné vládní výdaje nemohly přinést očekávaný efekt. Řešení nezaměstnanosti z obou výše nastíněných pohledů jednoznačně spočívalo ve zvyšování kvalifikace a vzdělání pracovníků. Kennedyho administrativa se proto rozhodla podporovat zejména odstraňování této prvotní příčiny – nevhodné vzdělanostní struktury chudých a nezaměstnaných, rekvalifikovat je v závislosti na požadavcích lokálního trhu práce a usnadňovat místním podnikatelům zaměstnávání rekvalifikovaných pracovníků.

Na problémy v sociální oblasti a na trhu práce se rozhodl reagovat prezident John F. Kennedy v rámci svého programu Nová hranice (*New Frontier*).<sup>14</sup> Ve

své první Zprávě o stavu Unie z ledna 1961 nastínil opatření pro stimulaci ekonomického růstu a zmírňování nezaměstnanosti. Nástroji měly být zvýšení spotřeby federální vlády, lokální revitalizační programy (*area redevelopment*), pomoc farmářům, úprava sociálních dávek, minimální mzdy a její rozšíření na další pracovníky, vyplácení dočasných dávek v nezaměstnanosti či podpora vzdělávání a bydlení. Z hlediska finančního krytí těchto projektů prezident prosazoval nutnost vyrovnaného rozpočtu cyklicky, nikoli ročně. Není bez zajímavosti, že i v době hospodářské expanze se federální rozpočet za rok 1961 dostal do schodku. Jednalo se o první poválečný deficit bez recese v hospodářství.

Tento svůj přístup později změnil, i v důsledku tlaku Kongresu, a začal klást důraz na prorůstový efekt poklesu daňového zatížení.<sup>15</sup> Proto také v lednu 1963 navrhl Kongresu snížení daní, jež mělo v ideálním případě přinést vyšší výběr daní, zvýšení investic a spotřeby. Sám prezident Kennedy zdůvodňoval svůj návrh mimo jiné i tím, že ... *snížení daní (...) může přinést velmi důležitý přelom v redukování naší nezaměstnanosti* (Harris, 1964). Vyšší příjmy rovněž mohly být využity k rozšíření sociálních programů. Úprava daní se uskutečnila až po Kennedyho smrti na počátku roku 1964, kdy daně z příjmu pro fyzické osoby klesly o pětinu, pro podniky o jednu desetinu (Helsing, 2000).

#### 4.1 Důraz na aktivní politiku zaměstnanosti

V roce 1962 prezident prosadil dva klíčové body svého programu: Zákon o rozvoji a vzdělávání pracovní síly (*Manpower Development and Training Act*, MDTA) a Zákon o zvýšení veřejných prací (*Public Works Acceleration Act*). Obsahem druhého jmenovaného zákona bylo poskytování veřejných prací v nezaměstnanosti nejpostiženějších oblastech. Byl to první zákon tohoto druhu od doby New Dealu. Základní cíl důležitějšího MDTA definoval Kennedy ve své druhé Zprávě o Unii z ledna 1962: *MDTA [má]*

---

jednalo o sociálně citlivého politika, kterému ale konzervativní Kongres nechtěl schválit jeho návrhy liberálních zákonů. Druzí zastávají názor, že Kennedy byl konzervativní demokrat a jeho ochota a schopnost prosazovat sociální reformy byla omezená. Zůstává faktem, že Kennedy se mnohem více věnoval mezinárodní politice než té domácí. Čistě z pohledu počtu schválených zákonů nebyla jeho vláda ve srovnání s extrémními legislativními úspěchy Johnsona tak úspěšná.

<sup>15</sup> Volba mezi zvýšenými výdaji vlády a snížením daní odpovídala tehdejšímu keynesiánskému ekonomickému myšlení. Obě opatření by vedla k růstu agregátních výdajů a výstupu ekonomiky. Konzervativní politikové v Kongresu nebyli ochotni přistoupit na zvyšování státní spotřeby, proto se Kennedy rozhodl pro snížení daňové zátěže.

<sup>14</sup> Osoba prezidenta Kennedyho ve spojitosti se sociálními otázkami bývá často předmětem debat. Jedni tvrdí, že se

*zastavit plýtvání schopnými muži a ženami, kteří chtějí pracovat, ale jejichž jediná schopnost dobře pracovat byla nahrazena strojem, ....* (Kennedy, 1964a). V realitě trhu práce se primárně jednalo o vzdělávání a školení pracovní síly a další služby spojené se získáváním zaměstnání. V rámci aplikace tohoto zákona bylo do roku 1968 proškoleno celkem asi 600 tis. nezaměstnaných (Jansson, 1997). Do roku 1973 to pak bylo 2,2 mil. nezaměstnaných v celkových nákladech 3,2 mld. Dolarů. Průměrný náklad na jednoho účastníka se pohyboval okolo 7 500 dolarů ročně (Patterson, 1994). Úhrnné výdaje na programy zprostředkující práci a školení pracovní síly, stejně jako počet poprvé zapsaných v jednotlivých letech uvádí tabulka 2.

Programy v rámci MDTA doprovázelo několik problémů. Patřila mezi ně například vysoká míra nedokončení školení ze strany pracovníků, uvádí se, že až jedna třetina školených kurz předčasně ukončila (Patterson, 1994). Kurzy ne vždy odpovídaly požadavkům ze strany zaměstnavatelů nebo obecně požadavkům lokálního trhu práce. Nejchudší a lidé z rurálních oblastí neměli k těmto službám přístup. Dvě třetiny Afroameričanů z ghett a lidí, kteří předčasně ukončili své základní vzdělání, si stejně neudrželo stabilní zaměstnání. Zároveň mnoho expertů věřilo, že školení pro budoucí práci se týkalo již motivovaných dělníků, kteří by si stejně dříve či později našli práci i bez tohoto školení. I přes některé obtíže, byly v rámci MDTA byly představeny první federální programy výhradně zaměřené na rekvalifikaci či školení pracovní síly.

V prvním roce Kennedyho vlády byla založena menší Agentura pro nový rozvoj oblasti (*Area Redevelopment Agency*), která se zaměřovala na snížení lokální nezaměstnanosti v zaostalejších zemědělských oblastech USA, například území Apalačských hor. V praxi se jednalo zejména o půjčky místním podnikatelům a zlepšování dopravní infrastruktury. Celkem bylo místním podnikatelům poskytnuto 170 mil. dolarů ve formě půjček (Patterson, 1994). Tento program byl doprovázen korupčními skandály, podezřeními z nepotismu, a jelikož nepřinesl očekávané

výsledky v podobě zvýšené tvorby pracovních míst, byl v roce 1965 ukončen.

Kennedyho administrativa se nezaměřovala výhradně na nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, ale angažovala se rovněž v otázkách pasivní politiky zaměstnanosti. Obecně dávky v nezaměstnanosti nekryly celou ztrátu výdělku, většinou se jednalo o jeho pětinu (Harris, 1964). Navíc se téměř neudržoval jejich poměr k průměrnému výdělku, proto také prezident navrhl rozsáhlé změny ve výši a poskytování podpor v nezaměstnanosti. Snahou bylo dosáhnout až na úroveň 40–50 % průměrné mzdy, s tím, že do roku 1970 by to byly téměř dvě třetiny. Rovněž se měla peněžitá pomoc pobírat 39 týdnů místo stávajících 26. Kongres však tyto změny nepřijal a označil je za fiskálně neodpovědné a příliš náročné na státní výdaje. Podařilo se ale prosadit jednorázové opatření v podobě dočasné dávky v nezaměstnanosti určené k vyplácení na dobu 13 týdnů trvání nezaměstnanosti.

Trendem v sociální oblasti bylo poměrně rychlé zvyšování sociálních dávek a liberalizace jejich poskytování. Jedno z opatření v dávkách sociální péče mající částečný přesah i na trh práce, resp. ovlivňující příjem nezaměstnaných, bylo rozšíření okruhu příjemců nejvýznamnější sociální dávky – pomoci pro rodiny s nezaopatřenými dětmi (AFDC). Za doby působení Kennedyho administrativy se tato dávka začala vztahovat na oba rodiče, pokud byl živitel rodiny (většinou otec) bez zaměstnání, a byla přejmenována na pomoc rodinám s nezaopatřenými dětmi a nezaměstnaným rodičem (*Aid to Families with Dependent Children – Unemployed Parent*, AFDC-UP) (Tanner, 1996). Dalším nařízením marginálně ovlivňujícím nabídku práce bylo zavedení možnosti předčasného odchodu do důchodu pro muže starší 62 let.

Kennedyho administrativě se podařilo dosáhnout úpravy minimální mzdy, která byla zvýšena nejdříve na 1,15 dolaru na hodinu od září 1961, o dva roky později na 1,25 dolaru za hodinu. Zároveň bylo rozšířeno pokrytí pracovníků pobírajících minimální mzdu. Prezidenta v tomto podporovaly odborové svazy ze severu, které se obávaly přesouvání výroby ze severu do jižní části USA. Na jihu lidé pracovali v průměru za nižší mzdy mimo jiné proto, že tam

**Tabulka 2** Výdaje na pracovní a vzdělávací programy a počet nových účastníků v těchto programech

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Výdaje na pracovní a vzdělávací programy (mil. dolarů)	151	377	1 079	1593	1960	1897	2311	3005	3015	5308
Počet poprvé zapsaných do programů (tis.)	34,1	77,6	156,9	235,8	833,3	780,8	1000,7	1051,4	1412,5	1973

Pozn.: V tabulce jsou uvedeny programy, které byly administrované národním Úřadem práce (*Department of Labor*). I před rokem 1963 mohly existovat menší (státní či místní) programy s podobným zaměřením na trh práce.

Zdroj: Murray (1984)

odborní téměř neexistovaly nebo nedisponovaly dostatečnou vyjednávací silou. Na druhé straně se odborům nezamlouvala Kennedyho regulace mzdové politiky. Národní vládou byly vydávány pokyny k vyjednávání o mzdách zavádějící limity růstu mezd v různých odvětvích. Proto také bylo organizováno mnoho stávek například v železniční dopravě, letectvím průmyslu nebo přístavech. A to v době, kdy se mzdy zvyšovaly mnohem rychleji než v předchozích deseti letech (Harris, 1964).

Dalším problémem, na němž se prezident Kennedy a odborové organizace ne zcela shodli, bylo zrovnoprávnění amerických minorit a jejich pozitivní diskriminace (*affirmative action*)<sup>16</sup> na pracovním trhu. Odbory samozřejmě na jedné straně podporovaly sociální reformy, na druhé straně se obávaly zrovnoprávnění a subvencování zaměstnávání členů etnických a rasových menšin, především Afroameričanů. Na pracovním trhu by mohlo dojít k tlaku na snížení mezd<sup>17</sup> a benefitů stávajících (odborově organizovaných) pracovníků. Tito pracovníci byli z velké části bílé pleti, jelikož Afroameričané a další nebyli do odborů přijímáni. Odborům se nezamlouvaly ani vzdělávací programy pro mladé nezaměstnané, jelikož je připravovaly o vliv v učňovském vzdělávání. Všechny tyto aspekty by pak mohly vést z jejich pohledu k celkovému oslabení vyjednávací síly jednotlivých odborových organizací (Noble, 1997).

#### 4.2 Posunutí hranic v sociální politice?

I přes změny v politice zaměstnanosti federální vlády nebo v poskytování sociálních dávek se Kennedymu nepodařilo dosáhnout mnoha ze sociální části jeho programu New Frontier. Ve své druhé Zprávě o stavu Unie ještě vybízel k dalším reformám: *Konečně, silná Amerika nemůže opomínat touhy svých občanů – sociální péči pro potřebné, zdravotní péči pro staré lidi, vzdělání pro mladé* (Kennedy, 1964a). Ve své třetí Zprávě o stavu Unie z ledna 1963 již vyjádřil zklamání, že jeho zdravotní program pro starší občany

*Medicare* nebyl Kongresem schválen ani v únoru 1961 ani 1962, stejně jako navrhované změny ve vzdělávacím systému (Kennedy, 1964b). Legislativní rozepře s republikány a konzervativní opozicí z jižních států ve vlastní straně bránily jakýmkoli zásadním progresivním změnám v sociální politice státu. Realizace záměrů obsažených v New Frontier byla de facto odkázána na vůli umírněných republikánů. Body, které byly pro Kennedyho administrativu velmi důležité, jako snížení daní soukromým osobám a společnostem, zákon o občanských právech, lékařská péče o přestárlé osoby a chudé, federální pomoc ve vzdělávání či obnova měst, se jí nepodařilo do podzimu 1963 prosadit. Kennedy měl v 1963 připraven komplexní program boje proti chudobě, který později uskutečnil prezident Johnson.

Významný posun v sociální politice představovalo zaměření pozornosti na řešení chudoby a nezaměstnanosti. Kennedyho administrativa si uvědomila, že sociální systém New Dealu nebyl pro americkou společnost již dostatečný a že ji v podmínkách 60. let zklamal. Pasivní přístup k řešení chudoby či nezaměstnanosti tyto problémy neřešil. Bylo třeba vytvořit zcela nové nástroje a strukturu institucí, které by prosazovaly aktivnější postoj k sociálním problémům a přecházely jim. Kennedy se zasazoval o ... *nový systém veřejné sociální péče a vzdělávání pro užitečnou práci místo prodlužování závislosti* (Kennedy, 1964a). Chudí, dlouhodobě nezaměstnaní či mladí lidé bez zdrojů a schopností měli za pomoci federálních programů dosáhnout na odpovídající pracovní místo. Důležitý byl právě přesun pozornosti z pouhého vyplácení sociálních dávek na předcházení jejich poskytování. Ačkoli byly zvýšeny sociální dávky a snížen věk předčasného odchodu do důchodu pro muže, sociální výdaje za Kennedyho administrativy rostly pomalejším tempem než v 50. letech (Murray, 1984). Oslabení tempa růstu sociálních výdajů mohlo být dáno všeobecně lepší kondicí americké ekonomiky. Také programy jako MDTA byly skromně financované a příliš nezatěžovaly státní rozpočet.

Pro další vývoj sociálního státu byl podstatný Kennedyho odkaz – nový tón ve federální sociální politice a také vzbuzení očekávání občanů. Prezident Kennedy se snažil následovat koncept *vyzvednout, nerozdávat* (a hand up, not a hand out). Jednalo se o koncept poskytnutí příležitosti, kdy sociální systém neměl pouze poskytovat nejnútnejší příjmy pro přežití těm nejpotřebnějším, ale pomáhat jim vybědnout z jejich chudoby při využití jejich vlastních sil. Na trhu práce se toto zrcadlilo v aktivní politice zaměstnanosti – snahou o zvyšování vzdělanostního potenciálu pracovní síly, jež pak mohla najít rychleji nové (a lepší) uplatnění. V každodenní realitě Kennedyho odkaz nespočíval v bujícím sociálním státě nebo zcela novém sociálním systému, spíše v možnosti něco

<sup>16</sup> Čím dál bouřlivější diskuse o sociálních otázkách a občanských právech pro Afroameričany v USA se poměrně dlouho nezrcadlila ve změnách legislativy. Se stupňujícím se násilím na obou stranách sporu o občanská práva menšin se prezident Kennedy v roce 1963 rozhodl, že navrhne svou vlastní právní úpravu občanských práv, kde by byla zapovězena jakákoli diskriminace, která by se týkala i trhu práce. Tato právní úprava byla přijata až za prezidenta Johnsona v roce 1965 ve formě Zákona o občanských právech (*Civil Rights Act*).

<sup>17</sup> Například v roce 1963 činil podíl ročního mediánového příjmu Američana jiné než bílé pleti na mediánovém příjmu Američana bílé pleti 64 %, v roce 1968 to pak bylo 69 %. Vývoj tohoto podílu mezi lety 1955 a 1980 lze nalézt v Murray (1984).



změnit v budoucnu a připravenosti americké společnosti na tuto kvalitativní změnu (Tanner, 1996).

## 5. Druhá vlna rozvoje sociálního státu – období Great Society

V předchozí kapitole již bylo naznačeno, že americká ekonomika se nacházela mezi lety 1961 až 1965 ve velmi dobré kondici. Bylo to období nepřetržitého hospodářského růstu (v průměru přes 5 % meziročně) při poměrně stabilních cenách, klesající nezaměstnanosti a rostoucích ziscích firem, mzdách zaměstnanců a produktivitě práce. Na ekonomickém vzestupu se přitom podílely všechny složky domácí agregátní poptávky, tedy jak spotřeba domácností, tak investice firem a výdaje vlády. Mohutný vzestup americké ekonomiky byl podpořen expanzivní fiskální a měnovou politikou a poklesem daní, jež částečně začaly již za prezidenta Kennedyho.

Od roku 1966, ve druhé polovině funkčního období prezidenta Johnsona, však docházelo k náznakům přehřívání hospodářství. Cenová hladina začala růst rychlejším tempem. Příčiny vyšší inflace lze hledat mimo jiné i v rapidním růstu mezd. Bylo nutné zapojovat do výroby další kapitálové zdroje a pracovní sílu. Míra nezaměstnanosti se ocitla pod svou přirozenou hodnotou. Jestliže v roce 1964 činila míra nezaměstnanosti 5,2 %, v roce 1968 byla o třetinu nižší (3,6 %), přičemž za hodnotu odpovídající plné zaměstnanosti byla považována 4 %. Prezident Johnson se rozhodl neposlechnout své ekonomické poradce, již mu radili zvýšit daně a ochladit tak ekonomiku. S čím dál vyšší finanční náročností Velké společnosti a také války ve Vietnamu se federálnímu rozpočtu nedostávalo příjmů (Kearns, 1977). Proto se také nakonec v roce 1968 prezident rozhodl k dočasnému zvýšení daní (do poloviny roku 1969), aby získal dodatečné zdroje do federálního rozpočtu.

V období ekonomického rozmachu a příznivého společenského klimatu se vyskytla příležitost k realizaci Kennedyho plánů sociálního státu, zejména zahájení již připraveného boje proti chudobě a pokračování v aktivní politice státu na trhu práce. Johnson se otevřeně hlásil k odkazu prezidenta Kennedyho, z jehož programu nezměnil téměř nic. *Pokračujeme v plánech a programech Johna Fitzgeralda Kennedyho ne kvůli naší lítosti nebo soucitu, ale protože jsou správné* (Johnson, 1964). Rovněž navazoval na F. D. Roosevelta, tedy koncepci New Dealu. Sám byl kdysi regionálním ředitelem jednoho z programů New Dealu ve státě Texas a chtěl, aby si ho lidé pamatovali jako prezidenta, který završil Rooseveltovu sociální revoluci (Kaplan, 1994).

Johnson byl velmi obratným politikem a taktikem a dokázal si po mnohaletých zkušenostech v politice

zajistit pro své návrhy zákonů podporu mnoha legislativců a zájmových skupin. Samozřejmě jistou roli hrál i odkaz prezidenta Kennedyho a mnohem příznivější složení obou komor Kongresu. Johnsonova administrativa dosáhla legislativních úspěchů, které lze srovnat pouze s administrativou F. D. Roosevelta ve 30. letech.<sup>18</sup> Federální peníze poprvé v historii putovaly do zdravotního pojištění pro důchodce (Medicare), zdravotní péče pro chudé (Medicaid), masivněji do veřejných škol, školení pro budoucí zaměstnání pro chudou mládež či do výživových programů. Mezi lety 1965 a 1968 bylo vytvořeno až 500 sociálních programů vykazujících různou úspěšnost (Kearns, 1977).

### 5.1 Nový koncept Great Society

Vlastní pojetí sociálního státu nazvané Velká společnost (*Great Society*) prezident Lyndon B. Johnson poprvé nastínil ve svém projevu z května 1964. Velkou společnost chápal jako společnost blahobytu, která bude založena na svobodě a hojnosti pro všechny. Bude v ní zabezpečen vysoký zisk pro podnikatele a farmáře, vysoké mzdy pro pracující, měla být odstraněna bída a rasová nespravedlnost. Mezi základní pilíře Velké společnosti patřila podpora vzdělávání zaměřená na chudé děti a mládež, zavedení národního zdravotního pojištění a rozvoj městských a zaostalých oblastí. S Velkou společností byl úzce spojen i boj proti chudobě, připravovaný v předchozích letech. Prezident Johnson poprvé vyslovil termín *válka proti chudobě* (war on poverty) ve své první Zprávě o stavu Unie z ledna 1964: *Tato administrativa dnes, tady a teď vyhlásuje bezpodmínečnou válku proti chudobě v Americe* (Berkowitz, 1991). Jednoznačně také nastavil možnosti a směřování této iniciativy. Jednalo se o komplexní systém, kdy mělo být chudým pomáháno jak přímým, tak i nepřímým způsobem.

Johnson chtěl stejně jako Kennedy chudým (a nezaměstnaným) lidem poskytnout (pracovní) příležitost, nikoli pouze poměrně nízké sociální dávky.<sup>19</sup> V srpnu

<sup>18</sup> Murray (1984) zastává názor, že většina zákonů z *legislativní Blitzkrieg* prezidenta Johnsona, jak sám toto období nazval, nikdy neimplementovala širší, promyšlenou koncepci sociálního státu. Bylo tomu podle něj právě naopak, zákony byly vytvářeny ad hoc. Tento názor podporuje i Kearnsová (1977), která mapovala Johnsonův život a jeho přístup k legislativě definovala jako *schvalme zákon nyní, starejme se o jeho důsledky a uskutečnění později*.

<sup>19</sup> Není bez zajímavosti, že zpočátku bylo plánováno, že sociální dávky budou ústřední součástí boje proti chudobě, ale během legislativního procesu se ukázalo, že bude možné prosadit hlavně část týkající se pracovních příležitostí, a proto se také stala hlavním bodem války proti chudobě (Patterson, 1994). Proti tomuto názoru vystupuje Kaplan (1964) s tvrzením, že ... v polovině 60. let rétoriku příležitosti

1964, v rámci Johnsonových prvních devíti měsíců ve funkci, byl vydán zákon proti chudobě, založený na Kennedyho principu *a hand up, not hand out*. Zákon zaváděl školení pro zaměstnání (*job training*), částečné úvazky pro mladé a studenty, lokální projekty proti chudobě, půjčky farmářům a podnikatelům s nízkými příjmy, založení dobrovolnických organizací *Volunteers in Service to America* a domácích Mírových sborů (*Peace Corps*) (Murray, 1984). Důraz byl kladen na vytváření místních programů i za pomoci chudých. Johnson mimo jiné navrhoval dále rozšířit potravinové poukázky chudým lidem (šlo o program *Food Stamps*, jenž fungoval již od roku 1961), podporoval výstavbu veřejných škol, nemocnic a knihoven. Kennedy a Johnson si byli vědomi toho, že je třeba pomoc státu chudým přiblížit, aby ji sami utvářeli a spolupracovali na ní.

Mezi nejčastěji chudobou zasažené skupiny obyvatelstva patřili staří lidé (tvořili až třetinu chudých), příslušníci minorit, tělesně, mentálně postižení nebo členové domácností (zejména děti reprezentovaly až čtvrtinu chudých) vedených ženou (Glazer, 1972).<sup>20</sup> Patterson (1994) uvádí, že až 40 % chudých byli členové rodin s ženou v čele, přičemž tato žena byla až dvakrát častěji černé pleti. V odborné literatuře se nejčastěji v souvislosti s chudobou zmiňují rasové a etnické menšiny. Ulmer (1969) však tvrdí: *Zatímco všechny studie ukazují, že disproporcionálně vyšší počet černých je potřebných a nezaměstnaných, faktem zůstává, že 80 % chudých jsou bílí*. Ačkoli se minority tedy nepodílely takovým procentem na celkové chudobě, uvnitř těchto skupin byla chudoba značná. Až téměř polovina příslušníků minorit byla chudá, přičemž situace se jevila nejvážnější mezi černošským obyvatelstvem.<sup>21</sup> V roce 1959 58 % pracujícího černošského obyvatelstva žilo s příjmem pod hranicí chudoby, o deset let později to byla asi polovina (Murray, 1984).

Pokračující důraz na aktivní politiku zaměstnanosti se částečně projevil i v dalších oblastech sociálního státu. Pobírání jedné z nejdůležitějších sociálních dávek pro rodiny s nezaopatřenými dětmi bylo pozměněno tak, aby byla podporována ekonomická aktivita v dané rodině. S rapidním růstem výdajů na tuto dávku se již dříve objevovaly návrhy zvýšit

incentivy k práci. Dosavadní praxe byla taková, že jakýkoli výdělek se od této dávky odečítal. To bylo změněno v roce 1967, kdy byl zaveden Program motivace k práci (*Work Incentive Program*), jenž ponechával část pracovního příjmu neodečitatelnou od sociálních dávek (Ulmer, 1969). Ruku v ruce s touto dávkou existoval nárok mimo jiné na *Medicaid* (viz dále), potravinové poukázky či pomoc s denní péčí o nezaopatřené děti. V témže roce byl přijat dodatek k zákonu, který zaváděl povinnost pro ženy s dětmi staršími než 6 let pracovat (většinou ovšem za průměrné až minimální mzdy), aby jim nadále mohla být dávka vyplácena. Byla také stanovena další podmínka pro pobírání této dávky, že rodiče nebo děti starší 16 let z dané rodiny musí pracovat nebo se účastnit školicích programů (Hartmann, 1994). V opačném případě mohly být dávky bez pádného důvodu odebrány. Mimochodem, tento postup byl v rozporu s původním záměrem poskytování ADC ve 30. letech, kdy byly určeny pro nezaopatřené děti, aby se mohla o ně matka starat a zůstat v domácnosti (viz část 2).

Demokraty dlouhodobě prosazované zdravotní programy *Medicare*<sup>22</sup> a *Medicaid* se staly v roce 1965 součástí Zákona o sociálním zabezpečení a začaly platit od poloviny následujícího roku. Díky tomuto systému byla financována základní, akutní zdravotní péče pro osoby starší 65 let, a poskytovala tak alespoň minimální ochranu proti možnému riziku nesplacení zdravotních výdajů. Nicméně chronická onemocnění nebyla v tomto systému řešena a lidé si je museli platit z vlastních zdrojů, eventuálně soukromého zdravotního pojištění. Uhrazena byla pouze zdravotní péče poskytovaná v nemocnicích, nikoli privátně zdravotnickými pracovníky (např. pečovatelskými). Ačkoli se jednalo o svého druhu přelomový zdravotní program, byl směřován pouze na pokrytí základních zdravotních potřeb, nejednalo se o komplexní zdravotní systém. Pro každého klienta byl vytvořen účet s vynaloženými náklady na jeho zdravotní péči. Prvních 50 dolarů nákladů hradil klient sám, na zbytku se podílel 20 %, 80 % zaplatila vláda. *Medicare* byl financován primárně z povinných odvodů zaměstnanců a zaměstnavatelů. S akceptací *Medicare* došlo k dramatickému nárůstu nejen poskytovaných zdravotních služeb, ale při neexistenci cenových stropů i nákladů na zdravotní systém.

---

[poskytování pracovních příležitostí] zcela vystřídala rétorika bezpečí a [sociální] jistoty [tedy poskytování sociálních dávek].

<sup>20</sup> Pro srovnání jiné údaje poskytuje Patterson (1994): z 34 mil. chudých v roce 1964 bylo 5,4 mil. starších 65 let, 5,7 mil. předškolních dětí, 2,8 mil. matek těchto dětí, které s nimi zůstávaly doma.

<sup>21</sup> Bližší údaje o míře chudoby dle barvy pleti lze nalézt v Murray (1984).

---

<sup>22</sup> Pro starší občany existovala souběžně s *Medicare* také federální síť místních agentur pro stárnutí (*Area Agency on Aging*), která koordinovala služby pro lidi důchodového věku. Jednalo se o například nutriční programy či asistenční péči pro starší se sníženou pohybovou schopností v jejich domově.

Medicaid byl určen k zajištění státem placené zdravotní péče pro příjemce dávek sociálního pojištění (zejména se jednalo o dávky pro rodiny s dětmi) a zdravotně potřebné (*medically indigent*). Ti si většinou nemohli dovolit zdravotní výdaje platit, a tudíž raději zdravotnické služby nevyužívali. Jednotlivé státy disponovaly rozhodovacími pravomocemi ohledně rozsahu a poskytování podpor z tohoto programu, za povinnost měly poskytovat pouze základní zdravotní služby, jako ambulantní a pohotovostní péči. Původně se počítalo, že Medicaid bude pouze skromně financovaným programem, ale opak se stal skutečností. Zatímco v rámci Medicare byly nastaveny dílčí limity péče a část nákladů ošetření hradil pacient, aby se předešlo nadužívání, v případě Medicaid takové samoregulační omezení chybělo (Segalman a Marsland, 1989).

Hrazení zdravotní péče státem bez další zpětné kontroly opodstatněnosti nákladů vedlo k vysokému růstu cen v tomto sektoru na jedné straně a samozřejmě i k čím dál větší finanční náročnosti. K inflaci přispěl také mohutný nárůst příjemců sociálních dávek, stejně jako objemu poskytnutých služeb v chudých a zemědělských oblastech. Tyto problémy vedly ke snahám okruh lidí závislých na sociálních dávkách regulovat. Například v roce 1967 byl stanoven horní limit příjmu, do kterého by byla podpora z Medicaid poskytována, toto opatření ale nesplnilo svůj účel. V roce 1965 národní výdaje na zdravotní péči činily 6,2 % HNP, přičemž až 75 % výdajů bylo placeno soukromě. O pět let později to bylo již 7,6 % HNP při masivním růstu jak čitatele, tak jmenovatele a podílu soukromých výdajů o 10 % nižším (Berkowitz, 1991). Až v roce 1983 byl přijat zákon, který znamenal přijetí efektivních limitů na náklady ve zdravotním systému. Po ustanovení Medicaid se z hlediska poskytování zdravotních služeb americká střední třída zaměřila na neziskové a výdělečné nemocnice, nižší třída naopak navštěvovala veřejné a městské nemocnice.

Základními komponentami amerického sociálního státu byly peněžní sociální dávky – penze,<sup>23</sup> dávky určené pro rodiny s dětmi a dávky v nezaměstnanosti. Postupně docházelo ke změkčování pravidel a prodlužování doby poskytování jednotlivých typů dávek. Již v roce 1962 byly liberalizovány podmínky poskytova-

ní pomoci rodinám s nezaopatřenými dětmi díky dodatkům k Zákonu o sociálním zabezpečení. Velikost této dávky se několikrát zvyšovala – o 7 % v roce 1965, o 13 % v roce 1967, o 15 % v roce 1969. O tři roky později byly sociální dávky navázány na vývoj cenové hladiny (Murray, 1984). Mezi nepeněžními dávkami dominovaly především Medicaid, Medicare, potravinové poukázky a programy bydlení. Mimo podporu bydlení se jednalo o výsledky reformního období let 1964–67. S výjimkou Medicare byly všechny nepeněžní dávky příjmově testované, což znamenalo, že pro tyto dávky se kvalifikovali lidé, kteří vykazovali adekvátně nízký příjem.

Celkové náklady Velké společnosti v absolutním vyjádření činily ke konci 60. let 100 mld. dolarů. Výdaje vlády na válku proti chudobě však nikdy v jednotlivém fiskálním roce nepřekročily 2 mld. dolarů (Jansson, 1997). Z této částky se dvě pětiny vydávaly na veřejné práce (*Community Action Agencies*), další dvě pětiny na pracovní programy pro mladé – *Job Corps*, *Neighborhood Youth Corps* a *College Work-Study Programs* (Glazer, 1972), viz následující podkapitola 5.2. Z desetiletého pohledu se v 50. letech výplaty sociálního systému zvýšily o 17 %, v 60. letech to bylo o 107 %, tři čtvrtiny tohoto nárůstu se odehrály mezi lety 1965–1968 (Tanner, 1996). Sociální výdaje se mezi rokem 1965 a 1976 zvyšovaly každoročně o více jak 7 %, ačkoli v 50. letech to bylo méně než 5 %. Z pohledu struktury sociálních výdajů zhruba 60 % směřovalo do sociálního pojištění, 20 % do programů pomoci a dalších služeb pro potřebné, 10 % do zdravotního systému. S růstem výdajů také docházelo k centralizaci peněžních toků v sociálním systému a k převádění pravomocí na federální úroveň. Například rekvalifikace nebo potravinové poukázky byly financovány pouze federálně. Vláda začínala pokrývat stále více nákladů na rodinné dávky. Ačkoli to byla původně jen třetina a státy platily dvě třetiny, postupně se z ní stala více jak polovina (Tanner, 1996; Ulmer, 1969).

Přestože velký počet programů Velké společnosti byl uveden v život a náklady na ni po celou druhou polovinu 60. let každoročně rostly, mnohá opatření Velké společnosti nebyla dostatečně peněžně zajištěna.<sup>24</sup> Příkladem mohl být například Medicare či boj

<sup>23</sup> Výdaje na zdravotní služby pro starší občany a starobní důchody většinou tvořily a tvoří největší podíl na celkových sociálních výdajích i ve vyspělých evropských zemích. Většinou se jedná až o dvě třetiny v závislosti na demografických změnách a parametrech sociální politiky (Kohl, 1995).

V roce 1964 byl největší díl financí vynakládán na pomoc rodinám a dávky v nezaměstnanosti (Murray, 1984).

<sup>24</sup> Výjimkou bylo školství. Projekty, určené mimo jiné pro federální podporu vzdělávání na zejména veřejných základních a středních školách pro studenty nízkopříjmových rodin v rámci Zákona o základním a středním vzdělání (*Elementary and Secondary Education Act*) z roku 1965, byly bohatě kryty finančními zdroji. Mezi lety 1964–66 to byly 3 mld. dolarů. Poprvé byla část peněz určena i pro soukromé školy. V rámci vysokého školství byly poprvé poskytovány půjčky a stipendia na základě Zákona o vyšším vzdělání (*Higher*



proti chudobě. Důvody lze nalézt v zásadě dva. Zaprvé se jednalo o zcela nové projekty, které potřebovaly určitou dobu ke zcela stoprocentnímu fungování. Proto také došlo k masivnímu nárůstu sociálních výdajů až v následujícím prezidentském období. Druhým důležitým momentem v realizaci Velké společnosti byla válka ve Vietnamu. Johnson částečně ohrozil fungování a financování Great Society závazáním se k pomoci Jižnímu Vietnamu a vysláním amerických vojáků v roce 1964. Toto rozhodnutí omezovalo růst finančních zdrojů pro velké množství různých programů a opatření schválených v rámci budování Great Society. Blíže k problematice výdajů na sociální stát a na válku ve Vietnamu, viz část 5.3.

V době, kdy Johnson vyhlásil válku proti chudobě, nejen on věřil, že z hospodářské prosperity by mohly těžit všechny vrstvy společnosti. Avšak vyšší inflace a deficity státního rozpočtu, které ale většinou neplynuly z rozvoje sociálního státu, se mnoha Američanům nezamlouvaly. Na počátku roku 1967 Johnson postupně ztrácel podporu jak mezi lidmi, tak i napříč politickým spektrem. Důvodem byl jeho sociální projekt Great Society a také zapojení Američanů do neamerické války ve Vietnamu.<sup>25</sup> Johnson doufal, že nikdy nebude muset volit mezi válečnými a sociálními otázkami. Federální vláda zpočátku financovala obojí ovšem za cenu zvýšené inflace, ztráty důvěry veřejností a Kongresu v Johnsonovu administrativu. Johnson byl v Kongresu schopen dosáhnout zvýšení výdajů na válku příslibem, že bude snižovat sociální výdaje. Paradoxně se sám považoval za stoupence fiskálního konzervatismu, tedy omezování státních výdajů. Úspěšně proto blokoval návrhy liberálů významněji zvýšit výdaje na válku proti chudobě, potravinové poukázky nebo rodinné dávky. Oficiálně však Johnson sociální reformy stále podporoval, aby si udržel alespoň částečnou přízeň liberálů a členů vlastní strany.

S rostoucími výdaji na sociální stát se také měnila pozice společnosti vůči chudým. Zatímco v roce 1967 méně jak polovina považovala za důvod chudoby nedostatek vlastní snahy, o dva roky později to již bylo 55 %. Na počátku 70. let většina bílých Američanů přestala mít zájem o životní podmínky příslušníků minorit. Domnívali se, že sociální stát, sociální výdaje

přispívají k zahálce nezaměstnaných a chudých.<sup>26</sup> Veřejnost začala více podporovat racionalizaci sociálního státu, což se projevilo i ve změně politické reprezentace.

## 5.2 Pokračování v aktivní politice na trhu práce

Po vzoru Kennedyho Johnson pokračoval v aktivním přístupu k nezaměstnaným a chudým. Ve své první Zprávě o stavu Unie potvrdil stávající politiku zaměstnanosti: *Nejsme ochotni přijmout nekončící růst sociálních dávek. Chceme nabídnout zapomenuté pětina našich obyvatel [myšleno chudých] příležitost, ne dávky* (Johnson, 1964). Masivně bylo nadále podporováno školení v určitých, nezaměstnaností ohrožených, profesích a obecně zvyšování kvalifikace. Důležitým opatřením boje proti chudobě a nezaměstnanosti se stal Zákon o hospodářské příležitosti (*Economic Opportunity Act*), odhlasovaný v únoru 1964. Mezi jeho základní programy patřilo školení na pracovní pozice v rámci MDTA a zaměstnávání mladých lidí v různých organizacích. Johnson obhajoval tento zákon takto: *Musíme uzákonit legislativu týkající se zaměstnanosti mladých, abychom nezaměstnané, bezcílne a beznadějně mladé lidi zaměstnali v rámci užitečných projektů. A samozřejmě se nevyhnul ani minimální mzdě: ... musíme rozšířit pokrytí našimi zákony o minimální mzdě o víc než [další] dva miliony pracovníků...* (Johnson, 1964).

Od počátku proto bylo nejvíce prostředků ze školicích programů utraceno na usnadnění zaměstnávání mladistvých a mladých nezaměstnaných, protože právě ti byli nejvíce schopní školení a adaptabilní a mohli nejdéle získávat benefity z této vládní pomoci. Mezi lety 1964 až 1970 se programy zaměřovaly na trénování dovedností (*skill training*). Nejvíce známé programy byly například Pracovní sbory (*Job Corps*), Nové kariéry (*New Careers*), Pracovní příležitosti (*Job Opportunities*). Například v *Job Corps* byli mladí chudí zaměstnáváni v zanedbaných městských a zemědělských oblastech určených k obnově. Některé programy přímo neposkytovaly vzdělávání, ale spíše

*Education Act*) z roku 1965. Do roku 1970 se každoročně na tuto položku vydávalo zhruba 1 mld. dolarů, v 70. letech pak výdaje prudce vzrostly. Například v roce 1972 až třetina nově nastoupivších studentů pobírala federální podporu (Murray, 1984).

<sup>25</sup> Vzájemnou provázanost sociální (domácí) a vojenské (zahraniční) politiky v druhé polovině 60. let popisuje například Helsing (2000).

<sup>26</sup> Podle novější studie Alesina a kol. (2001) hrál rasový kontext ve vývoji sociálního státu v USA důležitou roli. Majorita Američanů bílé pleti se domnívá, že chudí jsou většinou příslušníci jiné skupiny než jejich vlastní, a nerada tak financuje chudobu těchto *cizích* skupin. Toto je také základní rozdíl oproti vývoji sociálních států ve více rasově homogenní Evropě. Evropané si naopak myslí, že přispívají příslušníkům stejné rasy. Rovněž otázka osobní iniciativy je v USA mnohem významnější při diskusích o chudobě než v Evropě. Evropané většinou zastávají názor, že chudí jsou lidé, kteří neměli dostatek štěstí a dočasně se ocitli v chudobě vinou nedostatků ve společnosti, ne vinou jejich lenivosti. V USA převládá přesvědčení, že chudí jsou lidé žijící na sociálních dávkách, aby nemuseli pracovat.



plnily preventivní a socializační funkci. *Neighborhood Youth Corps* byly typickým příkladem, jelikož cílily na práci mladých nezaměstnaných v místních veřejnoprávních organizacích.

Na místní úrovni fungovaly také *Community Action Agencies* (CAA), nejvýznamnější nástroj boje proti chudobě a nezaměstnanosti. Agentury měly fungovat jako zprostředkovatelé příležitosti k zaměstnání, zvyšovat výkon nezaměstnaných, jejich motivaci a produktivitu a v neposlední řadě zlepšit podmínky pracujících.<sup>27</sup> Projekty CAA odpovídaly předpokladu, že chudoba není zapříčiněna jen nedostatečným příjmem chudého, nýbrž nedostatkem příležitosti. Poskytování peněžních dávek by pouze mírnilo problém chudoby, ale nijak jej neřešilo, zvyšovalo by závislost na systému. CAA se ovšem staly nejkontroverznější částí boje proti chudobě a nezaměstnanosti, jelikož byly málo efektivní a byly často spojovány s korupčními skandály. Ke koordinování místních organizací poskytujících práci a většiny dalších projektů v rámci boje proti chudobě sloužila *Office of Economic Opportunity*.<sup>28</sup> Široké možnosti těchto programů byly využity až po skončení Johnsonovy administrativy, kdy došlo k jejich racionalizaci. Do roku 1969 bylo zahájeno celkem 17 obdobných programů, které řídily více než 10 000 specifických projektů různé velikosti a zaměření.

Negativní postoj k činnosti CAA zaujal Murray. Podle jeho analýz nefungovaly ani CAA, ani školicí programy v rámci MDTA. Podle prvních evaluačních pohovorů v polovině 60. let se absolventi tréninkových programů neuměli adaptovat na podmínky na pracovním trhu lépe než ti bez průpravy. Podle výsledků MDTA muži – absolventi ročně vydělávali díky programům o 150 až 500 dolarů více bezprostředně po absolvování kurzu s tím, že tato částka klesala v dalších pěti letech na polovinu. U žen to bylo mezi 300 až 600 dolary ročně. Další studie ukázaly, že růst platů činil asi jen 1,5 % příjmu. V novějších studiích bylo možné nalézt, že nárůst byl pouze 200 dolarů v průměru (Murray, 1984).

V červnu 1964 byl přijat Zákon o občanských právech (*Civil Rights Act*), který byl historickým mezníkem a plně zrovnoprávnil obyvatele jiné než bílé pleti s bílými Američany. Federální vláda poprvé garantovala občanská práva, a zejména volební práva, všem obyvatelům USA. Na trhu práce zákon zakazoval diskriminaci v najímání, povyšování zaměstnanců, jejich propouštění, přesunu, vzdělávání, mzdě mezi

všemi zaměstnavateli v průmyslové výrobě (*companies engaged in industry affecting commerce*) zaměstnávajícími více než 15 zaměstnanců. Od roku 1972 se vztahoval také na vzdělávací organizace dostávající federální finanční podporu. V září 1965 byly firmám, které byly zapojeny do vládních zakázek a přijímaly federální finance, nařízeno, aby konkrétními kroky zlepšily najímání Afroameričanů a dalších členů minorit. Pozitivní diskriminace byla zamýšlena jako kompenzace za nerovný přístup v minulosti. V Zákoně o malých firmách (*Small Business Act*) bylo rozhodnuto, že část vládních zakázek musela být zabezpečena firmami vlastněnými příslušníky menšin.

Vymáhání tohoto zákona nebylo dokonalé, anti-diskriminační opatření nebyla dostatečně vynucována. Johnsonova administrativa nebyla při vymáhání stejného přístupu v zaměstnání dostatečně důsledná. Příkladem může být činnost Komise pro stejné příležitosti v zaměstnání (*Equal Employment Opportunity Commission*), která měla na dodržování zákona dohlížet. Komise nemohla až do roku 1972 podávat podněty k zahájení soudního řízení při porušení zákona, a nedisponovala tak žádnými pravomocemi. Komise se proto od počátku snažila působit především na legislativním poli, když poskytovala právní pomoc při pracovních sporech u soudů.

V otázce pasivní politiky zaměstnanosti Johnsonova administrativa prosazovala zvýšení dávek v nezaměstnanosti a prodloužení doby jejich poskytování. Prezident Johnson také podporoval růst minimální mzdy. V lednu 1966 byly Kongresu předloženy zákony o zvýšení příspěvku v nezaměstnanosti a zvýšení minimální mzdy. Minimální mzda se měla zvýšit z 1,25 dolaru za hodinu na 1,4 dolaru za hodinu v následujícím roce a na 1,6 dolaru v roce 1968. Zároveň se měla vztahovat na další 2 mil. pracujících, tj. celkem na zhruba 7 mil. dělníků.

### 5.3 Hodnocení (ne)úspěšnosti New Frontier a Great Society

Spory, do jaké míry byly New Frontier a Great Society jako nové koncepce sociální politiky úspěšné, se vedou dodnes. Ani při užším vymezení na jednu oblast sociální politiky (pracovní trh, chudobu) nelze jednoznačně říci, zda se dílčí problémy, na které obě koncepce cílily, podařilo vyřešit. Je otázkou, do jaké míry se podařilo chudobu redukovat díky vládním opatřením a do jaké míry to bylo zapříčiněno hospodářským růstem. Vzhledem k zpočátku ne zcela rozvinutým programům Velké společnosti zaměřeným proti chudobě se zdá, že pokles chudoby téměř na polovinu nelze z velké části přičítat státním sociálním opatřením. Na druhou stranu lze rovněž diskutovat o příčinách hospodářského rozmachu v 60. letech, kdy jednu z hlavních rolí jistě hrála expanzivní hospodářská politika státu.

<sup>27</sup> Blíže o fungování *Community Action Agencies* a jejich projektech viz Glazer (1972).

<sup>28</sup> Blíže k fungování *Office of Economic Opportunity* například Patterson (1994).

Je pravdou, že sociální dávky v novém štedřejším systému byly dostupné širším vrstvám společnosti více než kdykoli předtím. Už se nejednalo o pouze úzce vymezené skupiny obyvatelstva. Proto také, jak uvádí Ulmer (1969), ze všech dávek sociálního systému méně než jedna třetina putovala k lidem, kteří byli na základě stanovené hranice považováni za chudé. Docházelo k větší příjmové redistribuci, zejména od mladší generace ke starší, jež byla chudobou tradičně ohrožena. Díky tomu se zřejmě postupně snižoval podíl starých lidí na chudobě. Sociální dávky však pro ty, kteří byli na sociálním systému závislí, nebyly zcela neadekvátní nebo alespoň nižší než minimum nutné pro vyzvednutí jedince z chudoby (Ulmer, 1969). Patterson argumentuje, že za více než pět let po schválení Zákona o hospodářské příležitosti se válka proti chudobě nijak zásadně neprojevila v životě chudých, protože mnoho z nich nebylo do programů zapojeno. Sám přičítá snížení míry chudoby vysokému hospodářskému růstu a teprve následné expanzi sociálních programů (Patterson, 1994).

Ve většině států se sociální pomoc rodinám pohybovala pod úrovní absolutní chudoby. Chudí se nejvíce koncentrovali v jižních státech, kde také sociální dávky patřily k nejnižším. Pro ilustraci, do jaké míry mohly dávky sociálního systému ovlivnit život chudé rodiny, lze uvést, že v roce 1966 činila průměrná částka peněžních dávek ze sociálního zabezpečení 36 dolarů na měsíc na osobu. Čtyřlenná rodina tak dostávala v průměru 1 728 dolarů ročně při oficiální hranici (absolutní) chudoby 3 355 dolarů (Patterson, 1994). Sociální dávky tak nedosahovaly ani federálními úřady uznávaného limitu. Chudí se většinou vyznačovali příliš nízkým příjmem, když pracovali, a pokud nikoli, dlouhodobou neschopností najít si pracovní místo. V roce 1967 třetina chudých žila v domácnosti, kde její živitel pracoval na plný úvazek, a čtvrtina v domácnosti, kde její živitel pracoval na částečný. Důvodem pro chudobu tak byl nejen nedostatek pracovních příležitostí, ale i nedostatečně vysoké mzdy.

Na druhé straně Noble (1997) na základě své analýzy dospěl k závěru, že ... *vládní programy byly pětikrát efektivnější ve snižování míry chudoby než byl hospodářský růst*. I když, jak rozebírá dále: *Většina chudých rodin zůstala pod, často významně, úrovní existenčního minima uznávaného vládou. (...) Velká společnost zklamala (...) pracující rodiny tím, že jim neposkytla takovou sociální politiku, která by jim mohla pomoci adaptovat se na změny v ekonomice*. Uvádí se, že zhruba každých deset se míra chudoby snižovala o polovinu. V roce 1959 činila 22 %, v roce 1969 12 %, v roce 1979 pak 6 % (Patterson, 1994). V 80. letech však opět rostla (Califano, 1986). Při zvážení těchto argumentů lze říci, že absolutní chudo-

ba byla částečně snížena jak rozvojem sociálního státu, tak rychlým hospodářským růstem.

Dopady větší role státu na trhu práce, stejně jako v jiných oblastech opět nelze jednoznačně zhodnotit. V míře nezaměstnanosti jednoznačně došlo k jejímu poklesu, tento úspěch ale nelze beze zbytku připsat pouze vládním opatřením. Naopak opět velkou roli stejně jako v redukci chudoby sehrála dobrá kondice americké ekonomiky, která vedla k tvorbě nových pracovních míst. Ve společnosti se také zvyšovala míra participace po většinu sledovaného období, což bylo dáno především příchodem generace tzv. *baby-boomers*, dětí narozených bezprostředně po 2. světové válce. Programy pro vzdělávání proto cílily především na mladší část pracovní síly a obdobně i na příslušníky minorit a chudé.

Během 60. let docházelo k výraznému snižování nezaměstnanosti. V otázce poklesu počtu nezaměstnaných a zvyšování flexibility nabídky pracovních sil hrál ovšem velkou roli věk i barva pleti. Pomocí obrázků 1 a 2 v příloze je ilustrována průměrná míra nezaměstnanosti mužů podle barvy pleti – lze si všimnout, že míra nezaměstnanosti Američanů jiné než bílé pleti byla až o polovinu vyšší než bílých Američanů. Je patrné, že mezi nezaměstnaností nejvíce trpící skupiny patřili mladí muži od 16 do 24 let a dále muži starší 55 let. V období prezidenta Kennedyho docházelo u těchto skupin víceméně k růstu či velmi mírnému poklesu nezaměstnanosti. Skromnější federální programy podporující zaměstnanost tak nepřinesly významnější úspěch, alespoň nikoli do roku 1963. V době Johnsonových programů a příznivějšího hospodářského vývoje se nezaměstnanost podařilo výrazně redukovat napříč všemi věkovými skupinami a rasami. S příchodem prvního ropného šoku mezi lety 1969–1972 se situace na americkém trhu práce zhoršila.

Velmi zajímavý vývoj lze sledovat v míře participace podle barvy pleti. Míra participace činila u Afroameričanů v roce 1954 85 % a vcelku i odpovídala míře participace u bílých Američanů. V roce 1966 však již byla míra participace u Afroameričanů v tomto srovnání mnohem nižší. Průměrný rozdíl mezi mírou participace Afroameričanů a bílých Američanů mezi lety 1960–65 činil 2,3 p. b., mezi lety 1965–70 to byl téměř trojnásobek (6,1 p. b.) (Murray, 1984). Po celá 60. léta byla míra participace podle věku a barvy pleti zpravidla vyšší u lidí jiné než bílé pleti mladších 25 let. Naopak vyšší míry participace dosáhli bílí Američané, pokud byli starší 25 let.<sup>29</sup> Murray dochází

<sup>29</sup> Údaje o míře participace mužů podle věku a barvy pleti lze nalézt v Murray (1984) či v databázi *Bureau of Labor Statistics*.

k názoru, že tento vývoj nelze vysvětlit pouze větším zapojením do školní docházky, eventuálně do školicích programů vlády. Dalším důvodem podle něj byl koncept tzv. odrazeného pracovníka, kdy roli hrálo mizení pracovních míst v zemědělství, přesídlování do měst a nepřizpůsobování se místnímu pracovnímu trhu (Murray, 1984). Odrazený pracovník pak přestal být součástí pracovní síly. Toto zjištění je poměrně překvapivé, jelikož díky účasti ve školicích programech, novým právním podmínkám a pozitivní diskriminaci mnoho Afroameričanů získávalo lepší pracovní místa.

Vývoj vzájemného vztahu mezi sociálními výdaji a výdaji na válku ve Vietnamu byl již naznačen výše. Zpočátku rychlejší růst příjmů než výdajů na federální úrovni díky vyššímu výběru daní znamenal, že prezident Johnson nemusel volit mezi financováním projektů Velké společnosti a války ve Vietnamu (Kearns, 1977). Výdaje vlády byly směřovány jak do sociálního zabezpečení, tak také do zbrojních zakázek. Podíly jednotlivých vybraných výdajových položek ve veřejných rozpočtech, tedy federálním, státních a místních, uvádí tabulka 3. Absolutní hodnoty pak lze vyčíst z grafu 3 v příloze.

Z tabulky 3 je patrné, že celkové náklady sociálního státu vesměs zvyšovaly své podíly na veřejných rozpočtech mezi lety 1962 až 1966. Podíl sociální péče se však mezi lety 1964 až 1968 redukoval, což bylo dáno snižováním nezaměstnanosti, a tedy nároků na dávku v nezaměstnanosti. Při srovnání let 1966 a 1967 je patrný propad podílu u důchodů, dávek sociální péče a také výdajů na školství a vzdělávání. Naopak dále nabývaly na významu výdaje na zdravotní péči díky uzákonění národního zdravotního systému. V posledním roce funkčního období prezidenta

Johnsona lze hovořit spíše o stagnaci jednotlivých podílů kromě nákladů na zdravotnictví. V případě výdajů na obranu lze za nepřetržité období růstu jejich podílu označit roky 1966 až 1968, tedy téměř celé Johnsonovo prezidentské období po jeho řádném zvolení.

V rámci této velmi jednoduché analýzy podílů vybraných částí veřejných rozpočtů lze dojít k závěru, že zatímco tedy v letech 1965 a 1966 bylo možné souběžně financovat jak dodatečné sociální výdaje, tak i působení Američanů ve válce ve Vietnamu, od roku 1967 výdaje v rámci války expandovaly rychleji než výdaje na sociální stát. V druhé půlce svého funkčního období tak musel prezident Johnson volit mezi Velkou společností a válkou proti komunismu v Asii. Nárůst podílu vojenských výdajů částečně limitoval růst podílu těch sociálních. O akutní nutnosti dodatečných příjmů do federálního rozpočtu svědčilo i dočasné zavedení 10% přírážky k daním z příjmů fyzických a právnických osob v roce 1968.

Podobné hodnocení ve formě relativního vytěšňovacího efektu vyplývá i z analýzy průměrů meziročních změn celkových sociálních výdajů a nákladů na obranu v rámci uvedených období. Johnson byl nucen zvolit financování vyšších výdajů na obranu, částečně na úkor pomalejšího růstu sociálních výdajů a nižší finanční podpory projektů Velké společnosti. Na druhou stranu je ale třeba upozornit, že při srovnání součtu podílů všech výdajů sociálního státu vůči podílu obrany ve veřejných rozpočtech došlo poprvé v roce 1965 k převážení výdajů na sociální stát oproti výdajům na obranu. Tuto převahu si sociální výdaje dále upevňovaly i v dalších letech. Například v roce 1972 pak podíl výdajů na obranu tvořil asi jen polovinu podílu výdajů na sociální stát.

**Tabulka 3** Vybrané položky veřejných rozpočtů jako podíl na jejich celkových výdajích (%)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1970	1972
Důchody	8,6	8,6	7,8	8,4	8,5	8,8	9,6	9,0	9,0	10	11,6
- starobní důchody	8,6	8,6	7,5	8,0	8,1	8,5	9,2	8,7	8,6	9,6	11,2
Zdravotní péče	3,5	3,4	3,3	3,4	3,5	3,7	3,9	5,1	6,0	6,8	7,5
- Medicare	0	0	0	0	0	0	0	1,1	1,7	1,9	1,9
Školství a vzdělávání	12,8	12,9	13,4	13,9	14,4	15,4	16,4	16,1	16,2	17,5	18,4
Sociální péče	5,7	6,2	22,7	7,5	6,8	6,7	5,7	5,4	5,4	6,6	8,8
- rodiny a děti	0	0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,8
- nezaměstnanost	1,7	2,3	18,5	3,2	2,7	2,3	1,7	1,5	1,4	1,7	2,7
Obrana	35,2	34,6	37,5	36,2	34,6	31,8	32,2	33,7	34,0	39,4	24,4

Pozn.: Důchody (penze) zahrnují dávky vyplácené v případě stáří, nemoci a invalidity. Zdravotní péče obsahuje veřejné výdaje na veškerou poskytnutou zdravotní péči, nejen Medicare a Medicaid, a na výzkum. Do sociální péče vstupují sociální dávky pro rodiny a děti, nezaměstnané, výdaje v rámci sociálního bydlení, sociálního vyloučení a sociální ochrany.

Zdroj: *Government Spending in the United States of America*

## 6. Snahy o racionalizaci sociálních výdajů

S rozkvětem sociálního státu v 60. letech se USA postupně dostávaly v této oblasti na úroveň západní Evropy. K tomuto trendu přispíval nejen vysoký růst ekonomiky a bohatství v USA, ale také víra, že odstranění chudoby je možné bez negativních následků pro střední třídu. S komplikacemi v hospodářství, federálním rozpočtu a válce ve Vietnamu se klima společnosti měnilo v neprospěch Velké společnosti. V listopadu 1968 republikánský kandidát na prezidenta Richard Nixon porazil dřívějšího viceprezidenta, demokrata Huberta Humphreyho, což znamenalo de facto konec Great Society, alespoň podle intencí demokratického prezidenta L. B. Johnsona. Nixon a následující republikánští prezidenti většinou prosazovali racionalizaci nákladů na sociální stát, i když to se ne vždy zdařilo. Většinou se jednalo o změnu důrazu na jiná sociální témata nebo interní změny v systému, nikoli systému samotného. Prezidenti Nixon, Ford, Carter přidali další programy specificky zaměřené na boj proti chudobě.

Již koncem 60. let se objevila kritika sociálního státu ve smyslu, že byl příliš složitý, měl mnohé nedostatky, přinášel vysoké náklady. Objevily se v zásadě dva návrhy, jak toto řešit – první byl systém garantovaného příjmu pro chudé bez dalších podmínek, a druhý pak de facto garantování pracovního místa pro všechny schopné práce při poskytování důchodu těm, kteří jsou sociálně potřební, ale nejsou praceschopní (Ulmer, 1969). Nixonova administrativa se přiklonila k první možnosti. Na základě realizace Programu pomoci pro rodinu (*Family Assistance Plan*) začal stát garantovat každému členu rodiny příjem, jestliže měl pracovní místo (Patterson, 1994). V roce 1972 vešel v platnost také *Supplemental Security Income Program*, který určoval spodní hranici garantovaného příjmu pro dospělé, kteří byli staří, slepí nebo zdravotně postižení. Byl vytvořen uniformní systém dávek financovaný z federálního rozpočtu a zároveň již byla odpovědnost zcela přesunuta z úrovně jednotlivých států na federální vládu (Kudrle a Marmor, 1995).

Náročnost *Velké společnosti* na finanční zdroje se plně projevila až v období Nixonovy vlády. Na boj proti chudobě, stejně jako na dávky pro rodiny s dětmi či potravinové poukázky bylo vynaloženo mnohem více finančních prostředků. Mezi lety 1965 a 1975 se výdaje na dávky pro rodiny ztrojnásobily, na zdravotní pomoc vzrostly čtyřikrát, na potravinovou pomoc více než čtyřikrát, na pomoc s bydlením sedmkrát a na programy určené na vzdělávání a podporu zaměstnanosti více než patnáctkrát (Tanner, 1996). Značně se rozrostly náklady zejména na Medicare. Jestliže v roce 1960 činily náklady na sociální stát asi 8 % HNP,

o rok 1974 to byl již dvojnásobek (Patterson, 1994). I když se Nixonova administrativa snažila racionalizovat různé programy v systému sociálního zabezpečení a Velké společnosti, míra utrácení v sociálním systému nebyla snížena, a to ani v programech proti chudobě. Například došlo ke zvýšení starobních důchodů a jejich růst byl navázán na vývoj cenové hladiny. Byl mimo jiné přijat nový program benefitů pro postižené. Sociální dávky se definitivně staly velmi důležitou součástí příjmů nezaměstnaných v 70. letech.

V roce 1971 se zaměření hlavních federálních programů na pracovním trhu změnilo. Nouzový zákon o zaměstnanosti (*Emergency Employment Act*) znamenal změnu důrazu ze vzdělávání a requalifikace pracovní síly, které byly reakcí na strukturální nezaměstnanost, na řešení bezprostřední, cyklické nezaměstnanosti. Začaly tak převládat programy mající za cíl přímé poskytování pracovních míst pro znevýhodněné nezaměstnané, zejména mladé lidi. V této změně priorit lze identifikovat ducha Rooseveltových programů vytváření pracovních míst. Nixon reagoval de facto na stejný problém jako Roosevelt – hospodářský pokles (vlivem první ropné krize) a jeho negativní dopady na trh práce USA. Proto také zvolil do jisté míry podobné nástroje. Přesto restrukturalizované vzdělávací programy dále pokračovaly s omezenějšími rozpočty. V roce 1973 byl zrušen OEO a většina programů byla převedena pod jiné vládní instituce. Například program *Job Corps* byl reorganizován a začal být spravován Úřadem práce (*Department of Labor*).

Republikánští prezidenti se v 70. a 80. letech dále snažili o další pokles výdajů na sociální systém. Výsledky ale nebyly jednoznačné, vlády nebyly schopné růst výdajů sociálního státu zastavit, ale spíše ho jen zpomalit. Největší výdaje směřovaly nadále do penzí pro lidi důchodového věku a Medicare. Výrazné šetření v rámci sociálního státu se podařilo prosadit až prezidentu Ronaldu Reaganovi. Reagan navrhoval především zmenšit sociální programy přijaté v 60. letech a celkově zefektivnit poskytování sociálních dávek. Obecná míra šetření se odrazila především ve výdajích na chudé (Peterson, 1985). Byly redukovány finance jak na peněžní, tak i nepeněžní dávky, stejně tak i na sociální služby. Finanční zdroje byly nasměrovány do obrany. Zároveň byly sníženy daňové sazby v ekonomice. Administrativa věřila, že tato opatření vytvoří silný tlak v dlouhodobém horizontu na omezení růstu sociálního státu. Tato opatření však byla významným způsobem poznamenána převahou demokratů v Kongresu. (Blíže k sociální politice po prezidentu Johnsonovi mimo jiné např. Schild, 1998.)



## 7. Závěr

Ve Spojených státech stejně jako jinde ve vyspělých zemích představoval hospodářský růst a společenské změny základní predispozice pro změny v sociálním státu. Období 60. let bylo příznivým desetiletím pro stoupence sociálních výdajů v USA. Sociální reformy v 60. a 70. letech se lišily od reforem uskutečněných v rámci New Dealu v tom, že řešily širší spektrum možných sociálních událostí. New Frontier a Great Society stejně jako New Deal samozřejmě reagovaly na tehdejší stav ekonomiky i společnosti. Opatření v rámci New Dealu přinesla první federální rámec sociální politiky USA. Tento program reagoval na hlubokou hospodářskou depresi a v závislosti na ní na masový problém chudoby a nezaměstnanosti. Chudoba však byla řešena jen v rozsahu několika velmi úzkých skupin obyvatelstva – vdov, válečných veteránů, starých lidí apod. Sociální dávky ani zdaleka nedosahovaly výše, která by významně nahrazovala výpadek příjmů pro tyto osoby. V rámci New Dealu byla chudoba řešena jen na povrchu, nikoli systémově. Sociální stát byl velmi omezený. Lék na vysokou nezaměstnanost spočíval zejména v programech přímého zaměstnávání lidí státem a také vyplácení dávek v nezaměstnanosti.

O zhruba 25 let později se americká společnost opět potýkala s chudobou a vyšší nezaměstnaností. Prezident Kennedy se snažil na tyto problémy zaměřit přípravou rozsáhlých a komplexních změn v americkém sociálním státu. Přes dílčí úspěchy v podobě růstu sociálních dávek či snížení věku předčasného odchodu do důchodu pro muže nebyl schopen hlubší transformaci politicky prosadit v Kongresu. Nicméně v reakci na vysokou míru nezaměstnanosti na trhu práce v rámci jeho pracovních, vzdělávacích a rekvalifikačních programů bylo učiněno mnoho. Na trhu práce stát vystupoval v aktivní i pasivní roli – zvyšoval dávky pro nezaměstnané či minimální mzdu. Kennedy kladl důraz zejména na zvyšování vzdělání a kvalifikace pracovní síly. Nejednalo se o přímé zásahy státu na trhu práce jako v době New Dealu. Naopak, jeho programy měly za cíl zpružnit nabídku práce a zlepšit kvalitativní charakteristiky pracovní síly. Při analýze míry nezaměstnanosti tyto programy nedosáhly bezprostředních větších úspěchů, resp. tyto úspěchy se s největší pravděpodobností projeví až za vlády prezidenta Johnsona.

Kennedyho politika a události v americké společnosti přesvědčily Američany o možnosti a nutnosti budoucích značných sociálních změn. Tuto příležitost ke změně dokázal prezident Johnson téměř beze zbytku využít. Johnsonovi se podařilo bez velkých obtíží prosadit v Kongresu a Senátu téměř jakýkoli zákon týkající se nejen Great Society, boje proti chudobě, ale i trhu práce. Mnoho z této legislativy

bylo připraveno již za prezidenta Kennedyho. Byly uzákoněny mimo jiné federální zdravotní programy Medicare a Medicaid, významná podpora vzdělávacího systému, nutričních programů a v neposlední řadě také vzdělávání pracovní síly pro budoucí zaměstnání (job-training). V 60. letech se liberalizovalo poskytování dávek ze sociálního zabezpečení, ty se rovněž několikrát zvyšovaly. Začala se vést válka proti chudobě. Ekonomické podmínky chudých, starších lidí a menšin se částečně zlepšily. Koncept Velké společnosti byl bezpochyby více paternalistický než New Deal. Obě koncepce byly vytvářeny ve zcela odlišných podmínkách. Zatímco ve 30. letech byl New Deal koncepcí určenou k mírnění drastických dopadů hospodářské krize, 60. léta byla obdobím hospodářské prosperity. Opatření Johnsonovy administrativy měla dopomoci ke sdílení této prosperity mezi všemi vrstvami společnosti.

V oblasti trhu práce Johnsonova administrativa dále pokračovala v aktivní politice zaměstnanosti, kterou posílila a skloubila s bojem proti chudobě. Programy cílily na mladé lidi, chudé, příslušníky rasových a etnických minorit. V rámci projektů Velké společnosti bylo poskytováno vzdělání a kvalifikace potřebné pro získání lépe placeného pracovního místa a školení, jak si toto místo do budoucna udržet. Stejně jako Kennedy i Johnson zvýšil minimální mzdu. Při hodnocení úspěchů a neúspěchů Great Society a potažmo New Frontier panuje těžko zodpověditelná otázka, zda redukce chudoby a nezaměstnanosti byla zcela dána sociální politikou státu či velmi příznivým vývojem ekonomiky, za níž částečně stálo snížení daňového zatížení a fiskální expanze.

Ačkoli byla doba Great Society dobou sociálních reforem, zpočátku neznamenal dramatický nárůst sociálních výdajů. Mnoho z jejích projektů se teprve začínalo rozvíjet, například Medicare a Medicaid nefungovaly zcela stoprocentně. Důležitou roli ve financování Velké společnosti hrál souběh s válkou ve Vietnamu. V první polovině Johnsonova funkčního období se podíl jak sociálních výdajů, tak obranných výdajů na veřejných rozpočtech zvyšoval. V letech 1967 a 1968 pak růst výdajů na válku převýšil růst výdajů na sociální stát, rovněž došlo ke stagnaci podílů sociálních výdajů ve veřejných rozpočtech. Expanze sociálních výdajů se naplno projevila až v 70. letech a přinesla snahy o parametrické změny sociálního státu a zmenšení jeho role v USA.

## Literatura

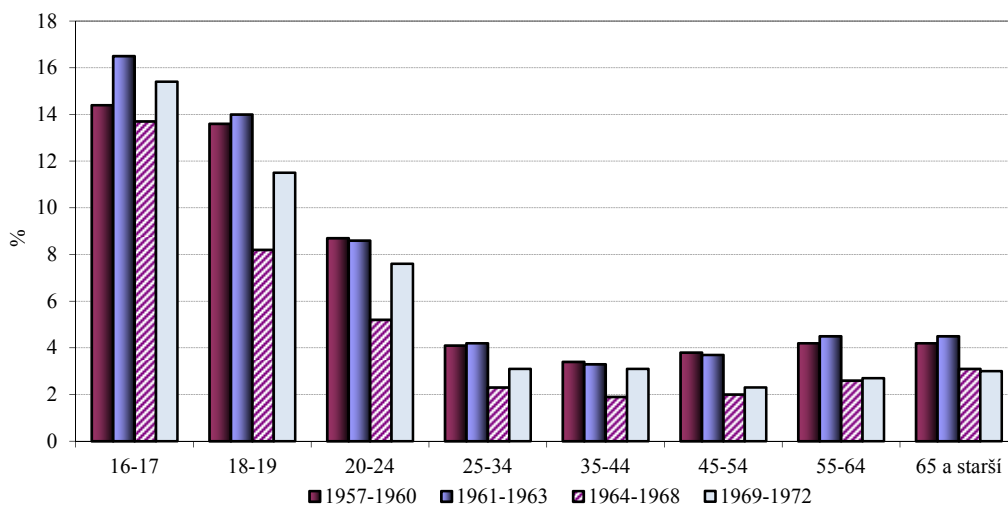
ALESINA, A., GLAESER, E., SACERDOTE B. (2001). Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State? *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 187–254.  
<http://dx.doi.org/10.1353/eca.2001.0014>

- BERKOWITZ, E. D. (1991). *America's Welfare State: from Roosevelt to Reagan*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CALIFANO, J. A. Jr. (1986). How Great was the Great Society? In: Jordan, B. C., Rostow, E. D. (eds.): *The Great Society: A Twenty Year Critique*. Lyndon Baines Johnson Foundation, 123–131.
- DURLAUF, S. N., LEVY F. (2001). Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State? Comments and Discussion. *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 255–277.  
<http://dx.doi.org/10.1353/eca.2001.0017>
- GLAZER, N. (1972). The „Creative Disorder“ of Antipoverty. In: Lubove, R. (ed.). *Poverty and Social Welfare in the United States*. New York, London: Holt, Reinhart and Winston, 102–109.
- HARRIS, S. E. (1964). Economics of the Kennedy Years and a Look Ahead. New York: Harper a Row.
- HARTMANN, S. M. (1994). Women's Issues and the Johnson Administration. In: Divine, R. A. (ed.): *The Johnson Years, LBJ at home and abroad*. Lawrence: University Press of Kansas, 53–81.
- HELSING, J. W. (2000). Johnson's War/Johnson's Great Society: The Guns and Butter Trap. Westport: Praeger Publisher.
- JANSSON, B. S. (1997). The Reluctant Welfare State: American Social Welfare Policy – Past, Present, and Future. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.
- JOHNSON, L. B. (1964). A Time for Action: A Selection from Speeches and Writings of Lyndon B. Johnson 1953–64. New York: Washington Square Press.
- KAPLAN, T. (1994). New Deal to New Frontier: From Security to Opportunity in the American Welfare State. *Institute for Research on Poverty Discussion Paper*, No. 1045–94. Madison: Institute for Research on Poverty.
- KEARNS, D. (1977). *Lyndon Johnson and the American Dream*. New York: First Signet Printing.
- KENNEDY, J. F. (1964a). The Second State of the Union Message. In: Nevins, A. (ed.): *The Burden and the Glory*. New York: Harper a Row, 3–19.
- KENNEDY, J. F. (1964b). The Third State of the Union Message. In: Nevins, A. (ed.): *The Burden and the Glory*. New York: Harper a Row, 20–34.
- KOHL, J. (1995). Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America. In: Flora, P., Heidenheimer, A.J. (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transactions Publishers, 307–344.
- KUDRLE, R. T., MARMOR, T. R. (1995). The Development of Welfare States in North America. In: Flora, P., Heidenheimer, A. J. (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transactions Publishers, 81–121.
- LUBOVE, R. (1972). Social Insurance and American Voluntarism. In: Lubove, R. (ed.). *Poverty and Social Welfare in the United States*. New York, London: Holt, Reinhart and Winston, 64–70.
- MURRAY, C. (1984). *Losing Ground: American Social Policy 1950–1980*. New York: Basic Books.
- NOBLE, C. (1997). Welfare as We Knew It: A Political History of the American Welfare State. New York: Oxford University Press.
- OTIS, L. G. Jr. (2003). Liberalism After the Sixties: A Reconnaissance. In: Chafe, W. H. (ed.): *The Achievement of American Liberalism: The New Deal and Its Legacies*. New York: Columbia University Press, 293–311.
- PATTERSON, J. T. (1994). *America's Struggle Against Poverty 1900–1994*. Cambridge: Harvard University Press.
- PETERSON, W. C. (1985). The U.S. „Welfare State“ and the Conservative Counterrevolution. *Journal of Economic Issues* 19(3): 601–641.
- SEGALMAN, R., MARSLAND, D. (1989). *Cradle to Grave: Comparative Perspectives on the State of Welfare*. Hongkong: Macmillan Press.
- SCHILD, G. (1998). Die Amerikanische „Wohlfahrt“ von Roosevelt bis Clinton. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 46(4): 579–616.
- TANNER, M. (1996). *The End of Welfare: Fighting Poverty in the Civil Society*. Washington: Cato Institute.
- ULMER, M. J. (1969). *The Welfare State: U.S.A.: An Exploration in and beyond the New Economics*. Boston: Houghton Mifflin Company Boston.
- WITTE, E. E. (1972). The Evolution of Social Security. In: Lubove, R. (ed.). *Poverty and Social Welfare in the United States*. New York, London: Holt, Reinhart and Winston, 77–84.

### Další zdroje

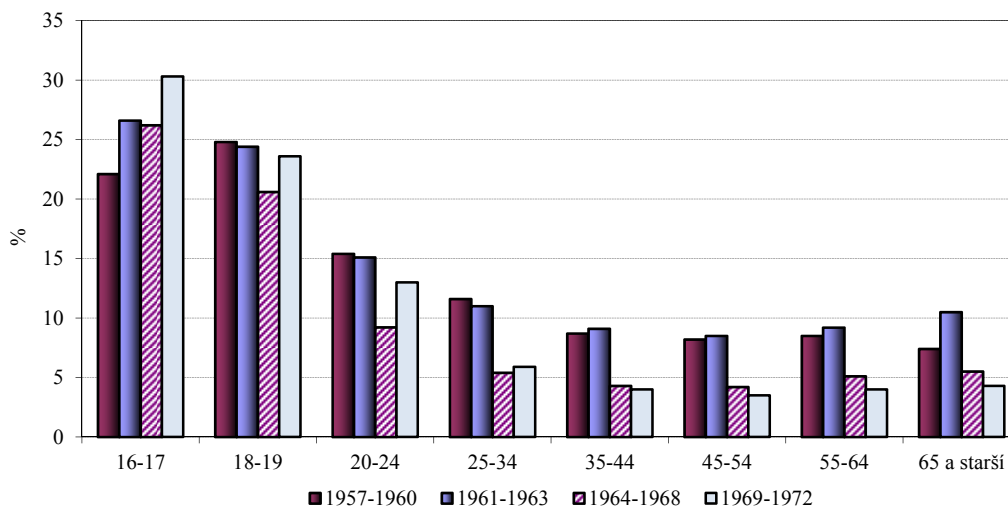
- Bureau of Labor Statistics [online]. [cit. 2011-02-08]. Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Dostupné z www: <http://www.bls.gov/cps/>
- Government Spending in the United States of America [online]. [cit. 2011-02-08]. Government Spending Details. Dostupné z www: [http://www.usgovernment.spending.com/year2011\\_US.html#usgs302](http://www.usgovernment.spending.com/year2011_US.html#usgs302).

## Příloha

**Obrázek 1** Průměrná míra nezaměstnanosti mužů bílé pleti podle věku (%)

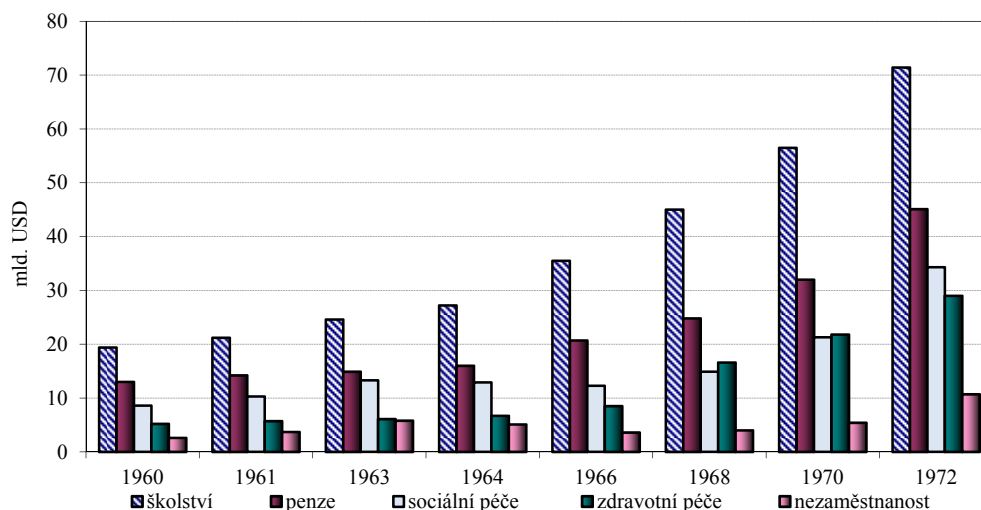
Pozn.: V grafu je uvedena míra nezaměstnanosti mužů, nikoli celkem. Důvodem je fakt, že federální programy zvyšování zaměstnanosti byly primárně určeny pro muže.

Zdroj: vlastní výpočty z Murray (1984)

**Obrázek 2** Průměrná míra nezaměstnanosti mužů jiné než bílé pleti podle věku (%)

Pozn.: V grafu je uvedena míra nezaměstnanosti mužů, nikoli celkem. Důvodem je fakt, že federální programy zvyšování zaměstnanosti byly primárně určeny pro muže.

Zdroj: vlastní výpočty z Murray (1984)



**Obrázek 3** Vybrané výdaje z veřejných rozpočtů (mld. USD)

Pozn.: Důchody (penze) zahrnují dávky vyplácené v případě stáří, nemoci a invalidity. Zdravotní péče obsahuje veškerou poskytnutou zdravotní péči, nejen Medicare a Medicaid. Do sociální péče vstupují sociální dávky pro rodiny a děti, nezaměstnané, dávky v rámci sociálního bydlení, sociálního vyloučení a sociální ochrany.

Zdroj: *Government Spending in the United States of America*